

321909
2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO

CLAVE 3219

"ANALISIS JURIDICO DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN
LA AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO".

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

FELIX AMADOR CISNEROS GUTIERREZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ANGEL RICARDO CARBONELL PAREDES



MEXICO, D.F.,

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas
UNAM a difundir en formato electrónico e imp.
contenido de mi trabajo recibo.

NOMBRE: FELIX AMADOR
CISNEROS GUTIERREZ DE 2003.

FECHA: 16 JUNIO 2003

FIRMA: [Firma manuscrita]



I



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.

DOY GRACIAS ...

A DIOS:

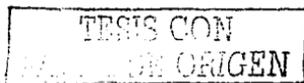
Por permitirme cumplir uno de mis grandes anhelos;

A MI MADRE:

Por su ejemplo para enfrentar la vida con valor y dignidad;

A MI PADRE:

Por su recuerdo de nobleza y cariño;



A MI ABUELA PILAR:

Por todo el amor que siempre me dio;

A MIS HERMANOS:

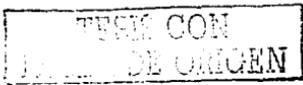
Javier, Román, Guadalupe y Carlos;

A MI ESPOSA:

Luz María, por seguirme siempre los pasos y ser una verdadera compañera;

A MIS HIJAS:

Jacqueline, Michelle y Ana Isabel, por ser el motor de mi vida;



A MIS MAESTROS Y AMIGOS DE BANOBRAS:

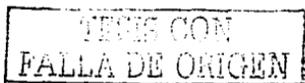
Armando Sánchez Urtiz, Jaime Castellanos, Fermín Legorreta, Enrique Esteva,
Arturo López Bancalari, Alejandro López, Federico de la Barquera, Alma Lilia León,
Dora Luz Vázquez, José Luis Ríos Sigala;

A MIS PROFESORES:

Lic. Enrique Salcedo Lezama, Lic. María de los Ángeles Rojano Zavalza, Lic. Alfredo
Álvarez Narváez, Lic. Juan Diego Rivera Borja, Lic. Iván del Llano Granados y Lic.
René Antonio Palavicini Esponda; y

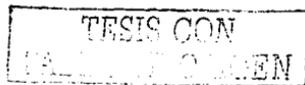
AGRADECIMIENTO ESPECIAL A MI AMIGO Y MAESTRO:

Ángel Ricardo Carbonell Paredes, por su apoyo incondicional y desinteresado.



ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	VII
CAPÍTULO I. EL RÉGIMEN MUNICIPAL	
1.1. Antecedentes históricos	3
1.2. Su definición en la Carta Magna	6
1.3. Principios que regulan su funcionamiento	10
1.4. El origen actual de los Municipios en México	14
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN MÉXICO.	
2.1. Época revolucionaria	21
2.2. El Artículo 115 Constitucional	26
2.3. La Reforma al Artículo 115 en 1983	37
CAPÍTULO III. HACIENDA MUNICIPAL	
3.1. Ordenamiento legal de carácter económico y financiero que regulan su funcionamiento.	46
3.2. Concepto de la Hacienda Pública Municipal	50
3.3. La integración de la Hacienda Pública Municipal	54
3.4. La normatividad de la Hacienda Pública Municipal	56
3.5. La clasificación de los ingresos de los Municipios.	68
3.6. El egreso o gasto público municipal	88
3.7. Los recursos patrimoniales del Municipio	90
3.8. La deuda pública	94



CAPÍTULO IV. LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL MUNICIPIO.

4.1. La autonomía municipal	97
4.2. Deficiente ejercicio de la competencia tributaria municipal	99
4.3. Las participaciones federales y sus efectos en las finanzas del Municipio	106
4.4. La ausencia de autonomía financiera en el Municipio	118

CONCLUSIONES	125
PROPUESTAS	129
BIBLIOGRAFÍA	136

TESIS CON
FALLA DE CENSO

INTRODUCCION

El punto trascendental en materia jurídica y que contempla la Constitución es la que consigna la libertad del Municipio, misma que debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización del Estado en los términos que la propia Constitución establece, encontrándose entre ella, la de carácter financiero, y que viene siendo:

El de recaudar sus propios recursos

La cual al parecer solo se encuentra establecida en la Carta Magna como un principio de buena fe, dado que en la práctica la situación difiere enormemente de la realidad, tal como pretende comprobarse con la elaboración de este estudio, mismo que tiene como objeto determinar que tan cierto es la autonomía financiera municipal.

Para lograr tal propósito, el presente trabajo de investigación se ha diseñado y estructurado en cuatro Capítulos que parten de lo general a lo particular. Así el primer Capítulo se tratara todo lo relativo a los antecedentes y aspectos históricos de los Ayuntamientos, basándonos en sus principios, sus precedentes, su presencia en nuestra Carta Magna y su origen en México.

El segundo Capítulo estará enfocado a tratar el desarrollo y la conformación de la Hacienda Municipal en la Carta Magna en virtud de ser esta actividad la responsable de recaudar los recursos financieros del Municipio.



El tercer Capítulo esta dirigido a conocer las normas y las funciones básicas de la Hacienda Municipal, con la finalidad de establecer el marco jurídico en el que se da el desarrollo de la actividad financiera del Municipio.

Finalmente el cuarto Capítulo se encuentra dirigido a comprobar que tan cierto es la famosa autonomía financiera en la Administración Pública Municipal, a partir de los propios elementos proporcionados en los Capítulos anteriores, así como la función financiera y tributaria de la que dispone para la recaudación de sus recursos financieros.

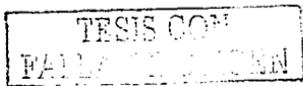
TESIS CON
VALOR DE ORIGEN

JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO

La idea de querer abordar y desarrollar el presente trabajo de investigación radica en el hecho de conocer la existencia de la autonomía financiera en los Municipios, conforme a lo establecido en la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional, el cual, no obstante a la última Reforma, dicha autonomía se encuentra limitada por el contenido normativo en la Fracción mencionada.

El comprobar tal aseveración implica necesariamente determinar que es el Régimen Municipal, cómo se ha desarrollado y su funcionamiento actual, en virtud de la relación existente que se da con la actividad de la Hacienda Municipal, la que es la responsable de recaudar los ingresos del Municipio y por lo tanto de operar la función financiera, misma que dado a la normatividad de la citada Fracción no suele darse, por lo que resulta contradictorio al principio de la libertad municipal que deben gozar los Ayuntamientos en el país.

Lo anteriormente expuesto permite establecer la importancia que puede representar el presente trabajo de investigación, el mismo que no pretende redimir la supuesta libertad municipal que hoy en día se ha alcanzado en el ámbito de la Administración Pública Municipal, sino presentar la verdadera falta de autonomía financiera que tienen los Ayuntamientos, dado que al estar supervisada y previamente autorizados sus ingresos y egresos por el poder legislativo no puede darse la libertad económica.



PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El desarrollo, funcionamiento y desenvolvimiento del Municipio, ha cambiado completamente, en virtud de contar con todo un sistema jurídico que norma todas y cada una de las actividades de este órgano de gobierno, a partir de los principios de libertad municipal que se encuentra establecido en el Artículo 115 Constitucional, el cual no obstante a ello no podemos sentirnos satisfechos de contar con un verdadero "Municipio Libre" en el país, mismo que es y ha sido uno de los ideales que se ha deseado desde tiempo pasado, de aquí que la elaboración de este estudio parte del contenido normativo del citado Artículo, en particular el relacionado a la Fracción IV.

En dicha Fracción se encuentra, los aspectos principales a que está sujeta la actividad económica de los Municipios, y por lo tanto a las funciones y medios propios que deben de realizarse para el ejercicio de las finanzas públicas municipales, las cuales dado al propio contenido de la mencionada Fracción, ésta carece de una verdadera autonomía financiera y por lo tanto a la libertad económica que le impide su desarrollo.

Si bien es sabido que los avances en materia de libertad financiera municipal son hoy más amplios, y que abarcan rubros inexistentes en otros tiempos, también es cierto que esta no podrá darse si se siguen considerando a los Municipios como entes públicos de control político. Criterio que indudablemente repercute en la autonomía financiera de los mismos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MARCO METODOLÓGICO.

La metodología que se utilizará para el desarrollo del presente estudio, parte de la siguiente hipótesis:

La autonomía financiera es inexistente en la Hacienda Municipal.

Variable Independiente: El desarrollo y fortalecimiento del Municipio se encuentra concatenado a la función de la Hacienda Municipal.

Para el funcionamiento de los Municipios se requiere de la actividad financiera que se da a través de la Hacienda Municipal.

CATEGORÍAS.

1.- El Municipio.

2. La Hacienda Municipal.

INDICADORES

- a) Sus antecedentes históricos.
- b) Marco Constitucional y principios que permiten su funcionamiento.
- c) Situación actual.

- a) Desarrollo histórico y Constitucional.
- b) Marco normativo que la regula.
- c) Concepto e integración.

Variable Dependiente: La autonomía financiera no se encuentra garantizada con la norma Constitucional que permite el funcionamiento de la Hacienda Municipal.

Las finanzas del Municipio se encuentra circunscripta a la falta de su autonomía financiera.

CATEGORÍA

1.- La autonomía financiera de los Municipios.

INDICADORES

- a) Los recursos económicos en la autonomía municipal.
- b) La falta de competencia tributaria del Municipio.
- c) Las participaciones federales y su repercusiones en la autonomía financiera.
- d) Se carece de autonomía financiera en los Municipios.

OBJETIVOS.

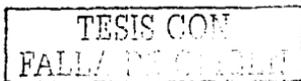
General:

Este trabajo de investigación tiene como finalidad elaborar un estudio bibliográfico y documental sobre la Autonomía Financiera en los Municipios y que debe darse conforme al marco Constitucional que se encuentra establecido en la Fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero que de acuerdo al propio contenido de dicha Fracción, es imposible de realizarse.

Particulares:

Para el logro del objetivo antes mencionado, es necesario primeramente alcanzar cada uno de los siguientes objetivos:

- 1.- Conocer el origen del Régimen Municipal.
- 2.- Determinar los antecedentes de la actividad financiera que permite su funcionamiento.
- 3.- Establecer las normas existentes que regulan dicha actividad, y
- 4.- Presentar los argumentos que permitan comprobar la inexistencia de la Autonomía Financiera.



DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

La investigación es definida en una forma más descriptiva u operativa como:

“una indagación o examen cuidadoso o critico en la búsqueda de hechos o principios”¹

La anterior definición expresa claramente el hecho de que la investigación no es una mera búsqueda de la verdad, sino una indagación prolongada, intensiva e intencionada, es decir, por si misma constituye un método para descubrir la verdad, es en realidad un método de pensamiento critico.

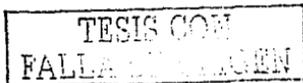
Así partiendo de tal conceptualización se considera que el examinar la normatividad y la función de la Hacienda Pública en el ámbito Municipal esta se encuentra circunscrita al ejercicio de poder político y financiero que la propia Constitución Federal y Local ejercen sobre él, rompiendo con ello el principio de autonomía financiera que establece la propia Carta Magna.

De aquí, que el presente trabajo de investigación se sustente en elementos teóricos de derecho administrativo, constitucional, financiero y tributario que permitan por una parte, conocer el origen y la constitución de la actividad financiera de los

¹ TAMAYO TAMAYO, Mario, *El Proceso de la Investigación Científica*, México, Ed. Grupo Noriega Editores, p. 42.

Municipio a partir de su propia creación, y por la otra determinar a partir de ello que tan cierto es el principio de autonomía financiera de los Ayuntamientos.

Aunado a lo anterior, el presente estudio estará sustentado en la técnica de investigación bibliográfica y documental, la cual se conformará por una amplia información que proviene de libros, revistas y estudios especializados en materia municipal y financiera de los propios Ayuntamientos, misma que se considera que cumple con los requisitos fundamentales de validez y confiabilidad, dado que provienen de especialistas en la materia.

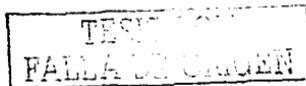


MARCO TEÓRICO.

Hoy en día se ha tratado de resarcir la economía municipal, mediante la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional, la cual establece el marco normativo a la que se encuentra sujeto la percepción de los ingresos de las entidades municipales, Artículo que en todo momento se encuentra en concordancia con los artículos Constitucionales que dan la pauta de la federación y las entidades federativas en el aspecto fiscal y que son el Artículo 73 Fracción VII y el Artículo 124 respectivamente, salvo las prohibiciones expresadas, el primero, faculta a la federación para establecer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto y el segundo, faculta a las entidades federativas para legislar sobre todas aquellas materias que la Constitución no le conceda expresamente al orden central

De esta forma y acorde a lo establecido por la Constitución General, el municipio tendrá reservados los siguientes:

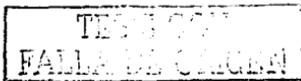
- a) Los productos y aprovechamiento de sus bienes propios.
- b) Los ingresos derivados por la prestación de servicios públicos.
- c) Contribuciones y tasas adicionales que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria.
- d) Las participaciones federales a que tiene derecho el municipio con las bases, montos y plazos que establezcan la legislatura local.
- e) Los impuestos y derechos que la legislatura local le señala con carácter municipal exclusivo.



Por otra parte, las legislaturas locales, en las respectivas leyes de ingresos que aprueban los ejercicios fiscales de los municipios, de manera general, contemplan, con carácter municipal exclusivo los siguientes ingresos:

- Licencia y permisos al comercio.
- Impuestos sobre diversiones.
- Explotación de rastros.
- Multas.
- Mercados.
- Impuestos adicionales para obras materiales.
- Derechos sobre registro de propiedad.
- Panteones.
- Derechos sobre registro civil.

La misma Fracción IV establece garantías al municipio para asegurar y proteger el patrimonio de los ayuntamientos, de esta manera, se prohíbe a la federación limitar las facultades de los estados, cuando éstos establezcan contribuciones inmobiliarias a favor de los municipios o regulen ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, de la misma manera la federación o los estados, en ningún caso podrán conceder tensiones a las referidas contribuciones, en un claro afán de proteger el patrimonio de los municipios.



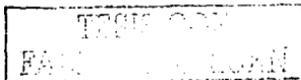
MARCO DE REFERENCIA.

A partir de las reformas y adiciones de 1982 al Artículo 115 Constitucional, el aspecto hacendario de los municipios se ve beneficiado económicamente por una serie de innovaciones que el Constituyente otorga a su fortalecimiento.

A partir de esta reforma se tiene también definido el renglón de servicios públicos que les corresponde, los cuales se hacen notar que la mayoría de estos servicios ya con anterioridad los brindaba; por lo que hoy, elevados al rango constitucional, nos muestra una tarea compleja a realizar, pero que sin embargo se considera poder hacerle frente con el actual régimen hacendario, situación que no suele ocurrir en la realidad debido a las múltiples limitantes y trabas a la que se enfrenta el Municipio por la falta de una verdadera autonomía financiera. La cual conforme a la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional reformada y adicionada con el propósito de favorecer al Municipio en cuanto a la percepción de recursos económicos y por ende a la autonomía financiera. Por lo que con respecto a lo primero se destaca que a la entidad municipal corresponde:

"Administrará libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezca, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

a) Percibirá 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.

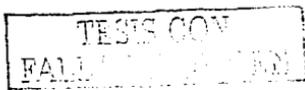
Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo de las bases, montos y plazo 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 limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán excepciones en relación con las mismas. Las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislatura de los Estados aprobaran las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles”.



Las disposiciones anteriores, si bien es cierto, representan sin menoscabo alguno un avance, también es cierto que limita la propia autonomía financiera principio básico que deriva de la propia Constitución y la cual es objeto del presente estudio a partir del propio marco jurídico en la que se encuentra circunscrito su funcionamiento, desarrollo y fortalecimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA EN CUBEN

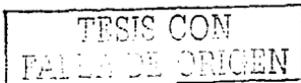
CAPÍTULO I.

EL RÉGIMEN MUNICIPAL.

TESIS CON
FACULTAD DE REGIMEN

El Ayuntamiento, es la base fundamental del Federalismo en México porque es a través de él, como se da la estructura administrativa, política, económica, jurídica y social del Estado Mexicano, permitiendo con ello administrar los intereses colectivos de una población en particular, que en su conjunto pasan a formar parte de una estado de la federación, siendo por lo tanto el órgano gubernamental más directo de un régimen descentralizado, con características y decisiones propias, sujetos sin embargo a un conjunto de normas que emanan en primer lugar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reafirmada posteriormente por las normas particulares que rigen todo estado que conforma la Federación a través de las Constituciones Políticas Locales.

El presente hecho de carácter jurídico, tiene sus orígenes en todo un largo recorrido del proceso histórico en el que se ha dado la formación, desarrollo y consolidación de los comúnmente denominados Municipios Libres, los cuales para llegar a las condiciones y situaciones en el que se encuentran inmerso hoy en día, ha requerido de múltiples cambios en la propia Carta Magna, así como de luchas internas para lograr tales cambios, tal como podrá apreciarse en el contenido de los cuatros apartados que integran el presente capítulo, mismo que en su inicio aborda en forma genérica sus antecedentes históricos a partir de un enfoque de carácter universal, posteriormente un análisis sobre la ubicación del Régimen Municipal en la Ley Suprema de la Nación, para continuar con la exposición de los principios en el que se sustenta dicha figura jurídica, finalmente en el ultimo apartado con la finalidad de establecer su formación en el país se particularizada con sus orígenes en México.



1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Esta entidad apareció por primera vez en el Derecho Público de Roma explica Mommsen que:

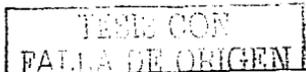
"al diseminarse por toda la Península Itálica la ciudadanía, perteneciente al principio exclusivamente a Roma, la comunidad del Estado empezó a estar constituido por cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad; fue entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de ciudad, lo cual dio origen —dice el mencionado autor— al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del Estado"¹

De esta forma el antiguo municipio romano, con algunos injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la Edad Media de la debilidad monárquica para fortalecer su independencia.

En España (por el interés que como inmediato antecedente histórico representa para el presente estudio) el Municipio fue favorecido durante la reconquista con numerosos privilegios como estímulos para las empresas bélicas y además, como auxiliar de los reyes en su lucha con la nobleza; los Siglos XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal lo que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder.

En el siglo XVI los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar (23 de abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V. Más ya para entonces la monarquía española se había aliado con su antiguo adversario, la

¹ Cfr., TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1985, p. 152.



nobleza en el común de abatir la arrogancia municipal. Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida a favor de la monarquía, que a partir de entonces se convirtió en absoluta. El episodio de Villar muy comúnmente renombrado en España representa por ende, en la historia de este país, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta.

En Inglaterra las cosas ocurrieron a la inversa, pues gracias a que los burgos presentaron un solo frente con la nobleza, las libertades inglesas no naufragaron cuando de la agonía del feudalismo surgieron todopoderosas las monarquías unificadas.

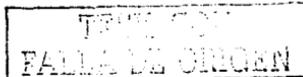
El papel que históricamente ha jugado siempre el municipio lo ha convertido en abanderado natural de la libertad; así lo reconoce Kelsen en cuanto al origen del municipio:

"La lucha por la autonomía local -afirma- fue originalmente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático, pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática -agrega- el otorgamiento de la autonomía municipal a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización".²

Con respecto a ello cabe agregar que en esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por sólo eso, puede ser, mientras exista como municipio una zona descentralizada; debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad municipal de la comunidad frente al Estado.

Es más el día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una célula más, así sea

² Ibidem, p. 153.



descentralizada de la organización del Estado, dado que en la formación y funcionamiento del municipio se reconoce uno de los fines básicos que siempre el hombre ha buscado y luchado por él, la libertad. Por ello es importante que cuando un Estado alcance la cúspide de la democracia no liquide la misión histórica y social del municipio. Dado que el origen del Municipio, deriva de la necesidad de integración que requería el Estado para conformarse como tal, en virtud que su reconocimiento y ampliación geográfica derivan de la libertad e independencia que requieren los habitantes de las poblaciones que lo integran.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

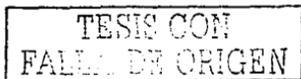
1.2. SU DEFINICIÓN EN LA CARTA MAGNA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos coloca al Municipio Libre primeramente en una estructura de división territorial que conforma parte de un todo, posteriormente le otorga una organización política y administrativa afín a los Estados miembros.

Así en su párrafo inicial el Artículo 115 dispone que los Estados tendrán:
"como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre".

En él se basa su libertad y al mismo tiempo su vínculo de coordinación con el Estado miembro de la Federación, tratando de armonizar su libertad como órgano autónomo y su subordinación al Estado. Esta libertad reivindica como base y esperanza la democracia mexicana, con el objeto de que sea el Municipio el medio de lucha por la que el pueblo se expresa al elegir a sus representantes populares.

Aunado a lo anterior cabe hacer la observación que dicho párrafo no implica que tanto el Municipio como el Estado miembro, sean las únicas que desempeñan el poder del Imperio en un Municipio y dentro de un Estado miembro, ya que en materia de índole Federal, serán los órganos de la Federación los que desarrollen las funciones respectivas, tal como ocurre en el desarrollo de actividades de las múltiples Secretarías de Estados que emana del Poder Ejecutivo.



Las anteriores apreciaciones conducen a determinar que definitivamente el régimen municipal se encuentra contenido en el interior de nuestra Carta Magna, así tenemos que en la Fracción I, se deriva su autonomía política.

"Entendiéndose a esta en el sentido de que los miembros integrantes de los Ayuntamientos deben provenir de elección popular directa y de que entre estos cuerpos y el gobierno del Estado respectivo no habrá ninguna autoridad intermedia".³

Estas prevenciones extrañan la prohibición para los órganos legislativos miembros de impedir, mediante reformas constitucionales, locales o legales ordinarias que los integrantes (Presidentes, Síndicos y Regidores) sean elegidos directamente por ellos y a la vez garantiza que dicha elección sea a través del voto popular, imposibilitando con ello que exista alguna autoridad o funcionario entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Estatal.

Con relación a la Fracción II, al decir

"los Municipios, serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

Elo debe interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución Federal, sin que tal personalidad se les atribuya posteriormente; las legislaciones particulares de cada Estado miembro como podría inferirse del vocablo "serán investidos", dicho precepto contenido en la fracción II, le otorga al Municipio capacidad para adquirir Derechos y Obligaciones, otra atribución que contempla

³ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1992, p.p. 889 - 890.



dicha fracción es la de expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas dentro de su respectiva jurisdicción" con el objeto de normar el comportamiento del Gobierno municipal con sus administrados o viceversa; dichas normas para su emisión deben basarse en las que establezcan las legislaturas de sus Estados.

La Fracción III, atribuye a los Municipios diversos servicios públicos, de cuyo desempeño quedan excluidas las autoridades de la entidad federativa de que trate y las federales, tanto en el Estado de que se es miembro pueda concurrir en ellas si las leyes de sus legislaturas así lo estiman necesarias. Por lo tanto, tales servicios pueden ser segregados parcialmente de la órbita municipal en los casos en que lo decidan dichos cuerpos legislativos.

Con respecto a la Fracción IV se tiene que:

"pueden administrar libremente su hacienda".

Hecho que en la realidad no puede alcanzarse, debido a que no se señala las materias gravables que pueden ser la fuente de los ingresos que la formen ya que este señalamiento compete a la Legislatura de los Estados miembros, las cuales son las únicas que pueden determinar las contribuciones que deba percibir el erario municipal.

En materia ecológica y demográfica, las Fracciones V y VI del artículo en estudio amplían considerablemente las funciones municipales, en lo que concierne a los citados preceptos, sujetándose sin embargo, a lo que las Leyes Federales y de

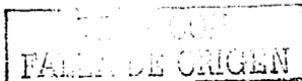
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cada Estado miembro determinen, coordinándose para dichas actividades con las autoridades locales y federales.

En la Fracción VII como instrumento de poder constitucional del gobernador, establece que el mando de la fuerza publica estará bajo su cargo según se encuentre radicado dicha autoridad.

Finalmente la Fracción VIII, introduce por primera vez en la vida del Municipio, el principio de representación proporcional, en la elección de las autoridades de los Ayuntamientos, dando con ello pluralidad en la administración de los mismos y mayor participación a los partidos, lo que conlleva a una verdadera democratización del régimen municipal; está misma fracción abarca lo referente a las relaciones laborales que existirá entre las autoridades municipales y sus trabajadores, lo anterior sobre la base de las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base a lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución.

Así como puede contemplarse con el contenido de todas y cada una de las Fracciones que integran el Artículo 115 Constitucional, se establece todo un sistema administrativo, financiero, social, y político en el que descansa el Redimen Municipal.



1.3. PRINCIPIOS QUE REGULAN SU FUNCIONAMIENTO.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el Municipio Libre; no constituyendo esto una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es un mecanismo de descentralización por región, significando con ello una posibilidad de gestión más eficaz de los servicios públicos y de los recursos con que cuenta.

Para la teoría clásica dicha descentralización regional presenta los siguientes caracteres:

- En primer lugar la existencia de una personalidad jurídica.
- La concesión por el estado de derechos públicos a favor de esa personalidad.
- La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad.
- La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

La escuela realista, que no admite ni el concepto de personalidad ni la existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que pueda transmitirse, distinguiendo estos caracteres de la siguiente forma:



- La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada con la región.

- El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones.

- La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la Administración Central.

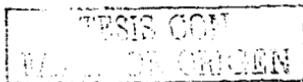
Partiendo de estas teorías, nuestra Legislación se ha inspirado en la doctrina clásica, pues el sistema constitucional establece como base de la Organización Municipal los siguientes principios:

1) Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Constitución Federal, artículo 115, fracción II).

2) El Municipio Libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa (Artículo 115, Constitucional).

3) Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán lo suficiente para atender a las necesidades municipales (Artículo 115, fracción IV).

4) Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa (Artículo 115, fracción I).



De lo anterior se desprende de que el Municipio constituye:

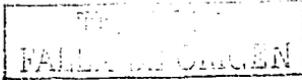
"una unidad incorporada a la estructura del Estado, por lo que se impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste, quede incluida esta institución básica con definidos caracteres que solo la propia Ley puede caracterizar; por lo que la existencia de éste se fundamenta en la propia Constitución".⁴

En consecuencia, el Municipio así considerado tiene en la Ley que lo crea o lo reconoce su Carta Constitutiva, derivando de ella su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Un punto que es importante y trascendental en la vida jurídica y política del Municipio y que consigna la Constitución es el de la libertad del Municipio, misma que se puede entender como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y que en los términos de la propia Constitución debe basarse.

Por una parte se distingue el del sistema de elecciones para designar a los representantes del Municipio y por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales. La elección que hacen los administrados de los órganos de representación del Municipio, trae por consecuencia el control que la opinión pública ejerce sobre los actos direccionales de las autoridades que designa, en forma tal, que dicho control se sustituye al que en el régimen centralizado realizan las autoridades superiores respecto a las inferiores; sin que ésta exente al Municipio del Control que los Poderes que constituye el gobierno

⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1981, p.p. 221 - 224.

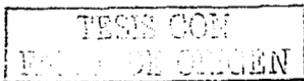


de cada Estado, ejercen para conservar la unidad interna del mismo en los términos que las leyes establecen y los cuales se caracterizan de la manera siguiente.

El primer control se ejerce por el Poder Legislativo local que fija el estatuto de los Municipios determinando su organización y su funcionamiento y de además de acuerdo con la Fracción IV del artículo 115, señala las contribuciones que forman la hacienda municipal.

El segundo control se da mediante el Poder Ejecutivo, que también controla los actos realizados por los municipios, y así no son extrañas en las leyes correspondientes disposiciones por virtud de las cuales ciertos actos de los ayuntamientos deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado, como ocurre en los casos en que se otorgan concesiones o se celebran contratos que tengan una larga duración.

El tercero y último compete al Poder Judicial del Estado, mismo que realiza también sus funciones jurisdiccionales respecto de los actos del Municipio.



1.4. EL ORIGEN ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO.

Es el municipio la institución que tiene en nuestro fasto origen democrático más puro. El primer acto de gobierno de Hernán Cortes al pisar tierra mexicana fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al Conquistador, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dota de las atribuciones que carecía para emprender la conquista.

"Aparte de que Cortés se proponía legalizar la ampliación de una empresa, hay que admitir que la forma por él adoptada respondía a las ideas de la presentación popular, que todavía conservan un arraigo en aquellos contemporáneos de las últimas libertades municipales"³

Bajo la dominación española fueron los ayuntamientos los únicos y elementales reductos del gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los oficios del ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de España, sin embargo quedaron como de elección popular los alcaldes ordinarios.

En 1808 el ayuntamiento de la ciudad de México, que abrigaba inquietudes de emancipación trató de revivir la tesis de Hernán Cortés, sosteniendo que, en ausencia del rey, le tocaba reasumir la soberanía. El hecho se explicaba, no en función de la autonomía municipal (que no existía), sino porque el ayuntamiento de la Capital había ido a parar a manos de los criollos, quienes por su capacidad y por su riqueza estaban en condiciones de adquirir en venta o por herencia los oficios concebibles. No era que el ayuntamiento actuara en nombre de la ciudadanía que

³ MANCEDA, Miguel, *México su ...volución Social*, Tomo I, Volumen 2, México, Ed. Siglo XXI, 1992, p. 667.

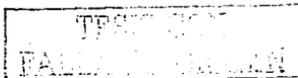
TEMAS CON
FALLA DE ORIGEN

con su voto le hubiera dado su representación, sino que se trataba de una clase poderosa social y económicamente que había obtenido por medios distintos del sufragio los principales cargos de cabildo y desde allí intentaba hacer la independencia en beneficio propio.

Desde la independencia hasta el triunfo de la República en 1867, los ayuntamientos resienten el desorden que entonces prevalecía, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así; las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.

El menosprecio del Municipio por parte del liberalismo se explica en los siguientes términos: La Revolución, aunque por distinta vía que la monarquía absoluta, condujo al propio abatimiento de la vida municipal. El principio individualista que la informaba determinó el menosprecio de la idea corporativa por tanto de la organización municipal. Imbuida de un espíritu legalista, significó, desde un primer instante, su hostilidad a las instituciones históricas; la legislación municipal del siglo XIX es su obra predilecta, obra que imprime al municipio el sello individualista legalista o centralizador que caracteriza a aquel gran movimiento político.

El Acta Constitutiva, la Constitución del 24, el Acta de reformas del 46 y la Constitución del 57 no dedican ni un solo artículo a los ayuntamientos; ésta última los menciona tan sólo cuando en su artículo 31, fracción II, establece la obligación

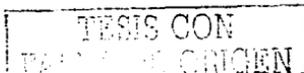


del mexicano de contribuir a los gastos del municipio, cuando el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando el artículo 72 fracción IV (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y territorios.

En cambio, la Constitución centralista de 1836 los organiza minuciosamente en los artículos 22 al 26 de la sexta ley, entre los cuales el 25 señala como objeto de los ayuntamientos cuidar las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se pagan de los fondos del común; de la constitución, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.

El gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón, acentuando con ello la centralización y borrando toda autonomía municipal.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales, reconociéndolo la Segunda Comisión de Constituciones, cuando refiriéndose al proyecto de Venustiano Carranza expresó que el establecimiento del municipio libre constituía la diferencia más importante y por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857. El proyecto no contenía más regla, en relación con el municipio libre, administrado



cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

Actualmente en México hasta el año de 2000 sobrepasa la integración en la Federación de 2393 Municipios, distribuidos de la forma siguiente:

Aguascalientes	11	Baja California	4	Baja California Sur	5
Campeche	9	Coahuila	38	Colima	10
Chiapas	111	Chihuahua	67	Durango	9
Guanajuato	46	Guerrero	76	Hidalgo	84
Jalisco	124	Edo. de México	121	Michoacán	113
Morelos	33	Nayarit	51	Oaxaca	570
Puebla	217	Querétaro	18	Quintana Roo	8
San Luis Potosí	56	Sinaloa	18	Sonora	70
Tabasco	17	Tamaulipas	43	Tlaxcala	44
Veracruz	207	Yucatán	106	Zacatecas	56
TOTAL: 2,392.^a					

Además de la anterior información y con fin de conocer y ampliar la panorámica sobre lo que representan en su conjunto los Municipios, a continuación se presenta una clasificación de los mismos conforme a su actividad productiva.

TIPO DE MUNICIPIO	N° MUNICIPIOS	POBLACION
Industrial	463	33,569,869 Hab.

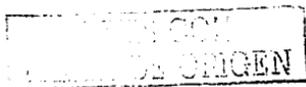
^a SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, México, Ed. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1994, p. contraportada.

Turístico	396	29,454,003 Hab.
Fronterizo	58	5,416,547 Hab.
Conurbado	126	19,544,026 Hab.
Con Litoral	197	13,097,488 Hab.
Minero	51	656,394 Hab.
Indígena	789	10,465,136 Hab.
Agrícola	1431	18,070,471 Hab.
Manufacturero	189	13,182,666 Hab.

La anterior clasificación permite visualizar el interés que representa de que los Municipios cuente con normas actuales que impulse su desarrollo económico, partiendo de los propios principios que emana de las diversas fracciones del Artículo 115 Constitucional, aunado a ello el siguiente cuadro de los Municipios con el mayor número de habitantes, justifican las última modificaciones que en materia de población se agrego al multicitado Artículo de la Carta Magna.

**LOS 10 MUNICIPIOS
CON MAYOR NUMERO DE HABITANTES**

Guadalajara, Jal.	1,650,205
Nezahualcoyolt, Edo. Mex.	1,256,115
Ecatepec, Edo. Mex.	1,218,135
Monterrey, N. León	1,069,238
Puebla, Pue.	1,057,454
León, Gto.	867,920
Juárez, Chih.	798,499
Naucalpan de Juárez, Edo. de México.	786,551
Tijuana	747,381
Zapopan	712,008



CAPÍTULO II.

**ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LA HACIENDA
MUNICIPAL EN MÉXICO.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el presente Capitulo se hace una exposición de los antecedentes de la Hacienda Municipal, con la intención de a esta institución municipal dentro de los anales históricos – jurídicos de nuestro país, es importante precisar que la importancia del mismo radica en el hecho de conocer su origen y desarrollo a partir de la conformación del Municipio.

Lo anterior implicar abordar las diferentes etapas históricas en la que se identifica a la Hacienda Publica como órgano de apoyo del Municipio, lo que en todo momento posibilita el conocer la función que guardo con el desarrollo de mismo.

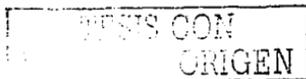
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1. ÉPOCA REVOLUCIONARIA.

A través de todo el desarrollo histórico del municipio en México, existen innumerables datos y antecedentes que nos indican cuales fueron sus orígenes y cómo ha sido su evolución al paso del tiempo. Sin embargo, a pesar de que existen muchas referencias acerca de los inicios del municipio, uno de sus más importantes organismos, la Hacienda Municipal, no cuenta con muchos antecedentes históricos, ya que los datos que hacen mención aunque sea de forma mínima de ella, datan de la época revolucionaria.

Es durante este período que encontramos de manera indiciaria a la hacienda municipal, por la sencilla razón de que en esa época lo que más preocupaba a los grupos revolucionarios era el restablecimiento de la paz y la instauración del municipio libre, que el aspecto económico, dado que el problema era el abuso del que eran víctimas los municipios por parte de las Jefaturas Políticas.

En este trabajo se aludirá a dos grupos revolucionarios que pronunciaron importantes documentos en los cuales se encuentran referencias relacionadas a la hacienda municipal. Dichos grupos revolucionarios eran el Movimiento del Sur, representado por Emiliano Zapata; y el Ejército Constitucionalista, representado por Venustiano Carranza; quienes emitieron la Ley General sobre libertades Municipales y la adición al Plan de Guadalupe respectivamente. En estos documentos se hacía mención a la implantación del municipio libre y por ende a la hacienda del éste.



A la *Ley General Sobre Libertades Municipales*. Emiliano Zapata que era el Jefe del movimiento armado en el sur del país, el 15 de septiembre de 1911 promulgó esta Ley, la cual constaba de 18 artículos y un transitorio con sus tres fracciones. De esta Ley se puede decir que fue la más importante de su tiempo en razón de su contenido y trascendencia.

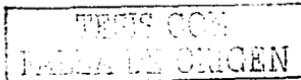
En esta Ley se encuentran que en varios de sus preceptos se alude a la hacienda municipal, entre esos preceptos podemos citar los artículos 1, 16, 17 y 18; en los cuales se pueden notar referencias al plano económico municipal, razón por la cual se hace una descripción de ellos.

"Artículo 1. Se declara emancipada de toda tutela gubernativa a los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo concerniente al ramo económico".⁷

El contenido de este artículo tiene importancia en el sentido de que es una disposición que enuncia la libertad de los municipios en todo lo relativo a su régimen interior desde una perspectiva económica.

Este precepto encierra tres aspectos importantes que sería conveniente puntualizar: en primer lugar, señala que los municipios no tendrán tutor que los vigile en el desarrollo de sus funciones o en la decisión de sus actividades; en segundo lugar, se indica que los municipios tendrán la libertad de administrarse internamente; en tercer lugar, hay libertad en el ramo económico, pudiendo entenderse ésta como libertad hacendaría.

⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *El Municipio en la Revolución Mexicana, para Folletines Ilustrativos de la Historia de México*, México, Ed. Archivo General de la Nación, 1980, p. 19.



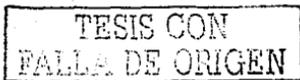
"Artículo 16. Para realizar de un modo efectivo la emancipación municipal en el terreno económico, las legislaciones locales cuidarán de dejar a los municipios para la imposición de sus contribuciones, una esfera de acción más amplia que la que hoy les está reservada, y en todo caso los estados se abstendrán de gravar el ramo de abarrotes en general, el comercio relativo a artículos de primera necesidad, a fin de que dichos giros sean una de las bases principales para el sistema financieros de los municipios".⁸

Este artículo contiene en forma específica el campo de acción para la obtención de los recursos municipales, al señalar que las legislaciones locales procurarán no gravar en el ramo de abarrotes y de los artículos de primera necesidad, estableciéndose como las contribuciones básicas que el municipio tenga como ingresos. Lo singular sobre este precepto es la manera en que se determinan las contribuciones que el municipio debe recibir.

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

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

⁸ *Ibidem*, p. 20.



Artículo 18. Con los fondos municipales deberán establecerse el mayor número de escuelas primarias, que estarán a cargo de los ayuntamientos respectivos, sin perjuicio de las que en la misma jurisdicción establezca la federación y el gobierno del estado.⁹

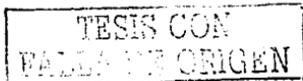
En este numeral encontramos una tendencia muy progresista, en el sentido de que existía la preocupación por fomentar la educación dentro de una pequeña comunidad que era el municipio, clara está, apoyándose en los fondos económicos.

La Ley sobre Libertades Municipales en su época fue un documento innovador; ya que mencionaba, aunque sea de una manera muy simple, cómo deben obtenerse y en qué deben aplicarse los recursos municipales.

B) La adición al Plan de Guadalupe. Por lo que hace al Plan de Guadalupe promulgado por Venustiano Carranza, el 27 de marzo de 1913 en Coahuila, primordialmente tenía un carácter subversivo y político en contra del gobierno magnicida de Victoriano Huerta. En lo respectivo al municipio libre, este plan no cuenta con indicios de restauración sino hasta con la adición que se le hizo a este plan.

El 12 de Diciembre de 1914 en la Ciudad de Veracruz, Carranza promulgó un decreto que adicionaba el Plan de Guadalupe, en el cual se establecía en su artículo 7 que el jefe de la Revolución encargado del poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor las leyes y medidas encaminadas a cumplir con las necesidades económicas, sociales y políticas del país. De las medidas a las que se refiere este

⁹ Ibidem, p. 21.



decreto se contemplaba el establecimiento del municipio libre, dicho decreto introduce el principio de la libertad municipal desde el punto de vista constitucional.

Este decreto es otro importante documento en el cual ya se hacía patente la necesidad de satisfacer las necesidades de la nación a través de la instauración de la libertad municipal, con motivo de que en aquellos años los municipios se encontraban prácticamente en el olvido y además se hallaban bajo el yugo que representaban las jefaturas políticas.

En lo relacionado a la hacienda municipal cabe mencionar que este decreto no hace mención alguna a la forma en que deberá de obtenerse los recursos municipales y ni la manera en que estará organizada la hacienda. Lo anterior desde nuestro punto de vista, obedece a que los redactores de este documento quisieron abarcar la independencia municipal desde una perspectiva muy general, pensando que todos los demás aspectos y no sólo el económico se encontraban de manera implícita enmarcados dentro de la palabra libertad municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Este precepto Constitucional reviste actualmente una especial relevancia dentro del ámbito municipal, en razón de que constituye el fundamento de los aspectos electoral, laboral, administrativo, urbano y hacendario de los municipios en nuestro país.

Para efectos de este apartado, haremos una exposición de los orígenes del citado artículo, así como también expondremos otros aspectos relacionados a la aparición formal de la Hacienda Municipal dentro de nuestra Carta Magna.

Bueno para iniciar se tiene que al terminar el movimiento social que convulsiónó a nuestro país y con la intención de cumplir con las promesas hechas durante la lucha armada, además de querer restablecer la paz. Don Venustiano Carranza con el carácter de primer Jefe del Ejército Constitucionalista en su mensaje de la convención de Generales del 3 de octubre de 1914 y con la adición al Plan de Guadalupe, planteaba el aseguramiento de la libertad del municipio para constituirlo como base de la división política de los estados.

De los decretos proclamados por Carranza, destacan el 7 y 8 emitidos en la Ciudad de Veracruz; el primero fue el que reformó al Plan de Guadalupe; el segundo que data del 26 de diciembre de 1914, y que hace referencia a la libertad municipal. Dichos decretos son los antecedentes más inmediatos del artículo 115 de nuestra Carta Magna, en el sentido de que se reconoce a los Municipios como base de la organización política del Estado mexicano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En lo relativo a la hacienda municipal no se encuentran en estos decretos referencias directas de ella, sino que solamente hay referencias al municipio libre desde un punto de vista político.

La reforma que se le hizo al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en la cual se reconocía al municipio libre como base de la división política de la República Mexicana, se refería a lo siguiente:

"Artículo Único: se reforma el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residan habitual o transitoriamente".¹⁰

Este decreto Carrancista reviste mucha importancia, en virtud a que posteriormente se incorporó en la Constitución, constituyéndose como el antecedente más próximo del artículo 115. En tanto que sobre la hacienda municipal no se aborda nada con respecto a ella, sino que simplemente se refiere al municipio como base de la división territorial y organización política de los estados de la federación, es de notarse que sólo se reconoce al municipio como ente jurídico, pero sin establecer los medios económicos necesarios para su subsistencia, de tal forma que este decreto no contiene una sola referencia a la hacienda municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 319.

El proyecto de constitución presentado por Carranza al Congreso Constituyente el día Primero de diciembre de 1916, contenía en su mensaje inaugural una alusión al municipio como una conquista de la revolución, y que como tal iba a contar con una libertad no sólo política, sino también económica; en razón de que el municipio podía tener sus propios recursos y fondos para constituir su patrimonio, y de esa manera evitar la intromisión de los gobernadores en las decisiones políticas y administrativas de la vida de éste.

La idea de Carranza de que los municipios contaran con recursos propios era con la finalidad de protegerlos de los poderes estatales, dado que eran los primeros intentos sobre el establecimiento del municipio libre. Con el discurso dirigido al Constituyente se puede vislumbrar una referencia indiciaria a la necesidad de recursos propios municipales, sin embargo, en forma concreta este proyecto no tiene referencias sobre la hacienda municipal.

En cambio, la segunda comisión de la Constitución de la 52ª. Sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, integrada por Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Arturo Méndez y el General Heriberto Jara Corona, después de haber analizado las diversas iniciativas sobre el municipio y preocupados en establecer los principios y bases de la organización política municipal, decidieron establecer algunas ideas básicas consistentes en: la formación de su hacienda con carácter independiente y el otorgamiento de la personalidad de la corporación municipal para celebrar actos jurídicos.

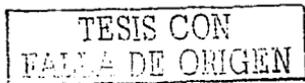
Los diputados constituyentes con el conocimiento de que los municipios se hallaban en el olvido y que por dicha razón en los primeros años pudieran ser objeto de ataques y presiones por parte de las entidades, optaron por protegerlos mediante tres reglas constitucionales:

- a) La independencia de los ayuntamientos,
- b) La formación e independencia de la hacienda municipal, y
- c) Otorgamiento de personalidad jurídica.

La primera regla constitucional consistente en la independencia del ayuntamiento, es interpretada como la libertad de decidir en todo lo relativo a las cuestiones políticas, económicas y administrativas internas. En segundo plano, la formación de su hacienda se hizo con la finalidad que los municipios tuvieran el carácter de autónomo ya que los recursos propios garantizaban ese carácter. La tercera regla consistía en procurar que los municipios no pudieran ser sometidos fácilmente por las autoridades más fuertes que aquellos.

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

El proyecto que la segunda comisión presentó ante el Congreso Constituyente sobre el Artículo 115, en especial la fracción II, establecía lo siguiente:



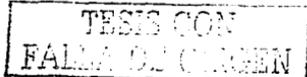
"Fracción II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que la legislatura local señale. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir parte de lo que corresponde al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley".¹¹

En la anterior fracción, podemos destacar cinco aspectos que consideramos importantes puntualizar.

- a) Los municipios administrarán libremente su hacienda;
- b) Se recaudarán todos los impuestos;
- c) Contribuirán a los gastos públicos del estado en proporción y términos que señale la legislación local;
- d) Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponda al estado, y para vigilar la contabilidad de cada municipio, y
- e) Los conflictos de tipo hacendario entre el municipio y los poderes del estado, serán resueltos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

De los puntos mencionados, se puede destacar que los dos primeros son los de mayor relevancia, en el sentido de que señalan de manera clara la libertad del municipio para administrar su hacienda y la facultad de éstos para captar impuestos; otro punto de vital importancia, es aquel que señala la oportunidad que se da a los ayuntamientos de defenderse de los poderes de los estados e inclusive de la federación.

¹¹ CÁMARA DE DIPUTADOS XLVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del Pueblo Mexicano*, 2ª ed., Tomo VII, México, 1991, p. 311.

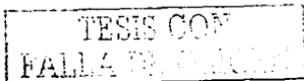


Este proyecto al momento de ser presentado al Congreso, sufrió algunas modificaciones a las cuales se hace referencia más adelante. Por otro lado es importante resaltar que la hacienda municipal aparece de una manera formal en este proyecto, y que a partir de dicho texto no tuvo mucha variación al que se incorporó en la Constitución de 1917; sin embargo, no hay que hacer a un lado aquellos documentos que esbozaron la libertad municipal y que sirvieron como cimiento para el surgimiento de la hacienda municipal en este proyecto.

Así, en la principal preocupación de Venustiano Carranza en esta exposición de motivos radicaba en asentar las bases del municipio libre. El primer Jefe del Ejército Constitucionalista argumentaba que para que existiera un municipio independiente y como resultado de la revolución, debía atribuirle la libertad política, y no nada más ésta, sino también la libertad económica; pero esto solamente se lograría si el municipio contaba con recursos propios, puesto que de lo contrario estarían subordinados a los gobernadores como venía sucediendo desde la época de la dictadura.

El mensaje del Señor Carranza contenía la razón fundamental del artículo 115, en lo referido a la hacienda municipal con el efecto de que los municipios gozarán de una plena libertad, con esa idea fue necesario e imprescindible asignarle recursos propios a los ayuntamientos; elemento sustancial para que los municipios operaran de manera independiente, por lo menos en el aspecto formal.

Cabe mencionar que durante el análisis de la fracción II del artículo 115, surgieron duras y muy ríspidas deliberaciones en el Constituyente de Querétaro,



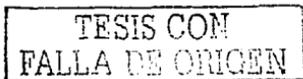
motivo por el cual se dejaron para posteriores debates las cuestiones relativas a asuntos político-electorales. Es importante mencionar que algunas de las intervenciones que se suscitaron en dicho constituyente llegaron a servir de base y fundamento para posteriores reformas al artículo 115, es por este motivo que se piensa pertinente transcribir algunas de ellas ya que sirven de apoyo para una mejor comprensión de este trabajo.

La mencionada fracción segunda, fue discutida el veinticuatro de enero de 1917. El diputado veracruzano Heriberto Jara Corona, miembro de la segunda comisión de constitución, aportó sus puntos de vista acerca de la discutida fracción, manifestando que:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra; al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, por que sólo se ha concretado al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes".¹²

Resulta interesante la idea del diputado Jara de que no es posible dotar al municipio de ciertas libertades y restringirle otras, además que pensaba que el municipio era el que debía manejar sus propios fondos con el objeto de que atendieran sus necesidades más apremiantes de una manera más directa, acerca de esto expuso lo siguiente:

¹² Ibidem, p. 314.



Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que pague el hijo del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin aquel municipio.

La postura que sostuvo el General Jara al manifestar lo contraproducente que sería darle al municipio una libertad política desligada de una libertad económica, quedó plenamente definida cuando continuaba con su intervención.

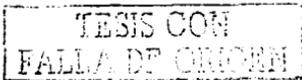
"No demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, por que entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado".¹³

Por otra parte el diputado Hilario Medina también vertió sus puntos de vista con relación al municipio, ya que al tener la voz ante el Congreso Constituyente dijo:

"...Lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica; si nosotros estamos de acuerdo en el punto fundamental que consiste en conceder la libertad del municipio, y estamos convencidos de que esa libertad no puede existir sin la condición económica libre del municipio..."; "Yo defenderé con todas las fuerzas de que soy capaz, la idea fundamental de que el municipio sea libre; por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que, mientras este no sea, desde ese momento no hay municipio; "... el bien de la patria estará íntimamente ligado al municipio libre y, a su vez, éste tendrá por base la absoluta independencia económica. El municipio libre debe tomar su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la asamblea es preciso e ineludible, que el municipio tenga hacienda libre..."

El diputado Martínez de Escobar, representante de Tabasco, de una manera enérgica se opuso a la propuesta que fuera la Suprema Corte de Justicia de la

¹³ *Ibidem*, p. 315.



Nación la encargada de resolver las controversias que en materia hacendaria surgieran entre los Estados y sus municipios, pues ello sería contradictorio con la autonomía de los estados, sugiriendo que deberían ser las legislaturas locales o en su defecto los Tribunales Superiores de Justicia los encargados de resolver esas controversias.

La fracción segunda al momento de ser votada, obtuvo 110 votos en contra y 35 a favor, por lo que fue rechazada. Cabe destacar que posterior a este resultado se presentaron los votos particulares de los diputados Jara y Medina por una parte, y por la otra los diputados Machorro y Méndez; en el voto de los primeros, se exponían los errores del dictamen presentado por la segunda comisión y conforme a algunas sugerencias proponían algunas correcciones referentes a la libertad hacendaria del municipio, eliminando la facultad de la Corte para intervenir en las cuestiones municipales; pero estas no fueron las únicas, ya que los segundos opinaban que debía de existir una clasificación de ingresos que debían corresponder a los municipios, y en caso de surgir alguna controversia entre el municipio y el ejecutivo, decidiría la legislatura local y si surgía entre esta y el municipio, resolvería el tribunal superior. Con respecto a esta solución, es importante señalar que en ella ya se encontraban rasgos de la técnica que usó en la reforma del año 1983, ya que se hacía un señalamiento de recursos específicos que se debían respetar al municipio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A pesar de las anteriores propuestas y del apoyo otorgado en las mismas por otros diputados como Cepeda Medrano y Martínez de Escobar, al final prevaleció la tesis sustentada por el diputado Esteban Baca Calderón quien expresaba:

"El campo económico pertenece a la soberanía del Estado que la Legislatura le señale al municipio sus recursos y que quede el Estado con sus propios recursos".¹⁴

Partidario de la misma tesis era el Diputado Gerzyn Ugarte y que a la postre fue la que conformara la fracción segunda del artículo 115, misma que fue aprobada el 31 de enero de 1917 con 88 votos a favor y 62 en contra, quedando de la siguiente manera:

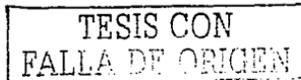
"II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades."¹⁵

En el texto aprobado por el Constituyente de Querétaro, se hace referencia a la institución de una hacienda municipal autónoma, pero no se le otorgan mayores instrumentos para poder desarrollar su función de impulsora de la libertad económica.

Al respecto el Jurista mexicano Jorge Carpizo, opina que el inicio de nuestra institución municipal fue el resultado de una tendencia centralizadora que al paso de los años se ha ido acrecentando, agregando además:

¹⁴ Ibidem, p. 367.

¹⁵ Ibidem, p. 370.



"El Municipio Libre fue plasmado en nuestra Constitución; se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los medios para lograrlo".¹⁶

Sin embargo es importante reconocer que es la Constitución de 1917 la primera en reconocer en forma expresa al municipio libre, dicho documento está fundado sobre los postulados de la revolución surgidos en diferentes planes proclamados por los distintos grupos armados de la época, muy en especial para la elaboración del texto del artículo 115 en la concerniente a la hacienda municipal. Ahora bien, si tomamos en cuenta que el municipio estaba sometido a las jefaturas políticas hasta antes de 1917 y además olvidados por las circunstancias derivadas de la dictadura de Porfirio Díaz, esta constitución reviste especial significancia debido a que la municipalidad muestra rasgos propios, es decir, el municipio es libre en torno a sus asuntos internos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

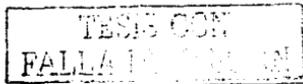
¹⁶ CARPIZO, Jorge, *Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México*, México, Ed. Porrúa, 1986.

2.3. LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 EN 1983.

La octava reforma al artículo 115, llevada a cabo el 3 de febrero de 1983, es considerada como una de las más importantes hechas hasta ahora en el plano jurídico, político y económico, toda vez que al municipio se le ampliaba su radio de acción en estos campos y con ello se buscaba contribuir a un mejor desarrollo de México.

Es decir, el Municipio es revalorizado en el sentido de que constituye la célula básica del sistema político mexicano, situación que sirve de referencia para asignarles recursos, puesto que sin estos elementos es imposible que se tenga un constante avance progresista en el país o como lo dijo en el Constituyente de Querétaro el destacado político veracruzano Heriberto Jara, que la libertad municipal solo será total si se cuenta con recursos propios; dicho pensamiento fue retomado para la celebración de la iniciativa que reformó al artículo 115.

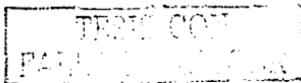
Pues bien esta reforma se fundó en la necesidad de descentralizar la vida nacional, por la crisis que se atravesaba en los años ochentas, la cual se ha extendido durante muchos años. Ante dicha problemática era necesario realizar ajustes en los ámbitos político, económico, jurídico y social; por otro lado la situación del cambio de poder en el sentido de que durante la campaña realizada por el candidato a la presidencia por el período de 1982 a 1988, uno de los grandes problemas que se exponían a lo largo y ancho de la República era el tremendo rezago y desigualdad de los municipios en el aspecto económico, ya que existiendo municipios con un importante desarrollo y progreso había otros en el total



abandono. Al notar el candidato el clamor que se le hacía, éste recoge las ideas que se le plantean y surge de esta manera la intención de reformar el artículo 115 constitucional para dar paso a la solución del atraso municipal.

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

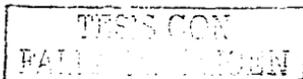
La diferencia entre el texto del artículo 115 constitucional hasta antes de la reforma de febrero de 1983 y el texto actual, estriba en que éste último preceptúa de manera detallada los elementos que deben integrarse los recursos de los municipios o sea la formación de su hacienda. El punto relevante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



Para el efecto de tener una idea sobre los motivos que sirvieron de apoyo para la proposición de la iniciativa de reforma al artículo 115, es esencial hacer alusión a la exposición de motivos y el debate sometido en el congreso, respecto a esta situación, aclarando que solo se abordara lo relativo a la hacienda municipal.

La iniciativa se apoyó en la exposición de motivos que fue conocida como "Consulta Popular", realizada por el candidato a la presidencia de la República, razón por la cual se optó por reestructurar la situación de los municipios en el ámbito económico y así también se retomo la ideología de los constituyentes de Querétaro, de que no habrá cabal libertad de los municipios mientras éstos no cuenten con la autosuficiencia económica. Con este argumento se consignó la fracción IV del artículo 115 para la subsistencia y desarrollo de los ayuntamientos y como concepto originario la libre administración de su hacienda y alude la fórmula de la descentralización, la redistribución de competencias en el ramo fiscal; asignándose los impuestos, las contribuciones y tasas adicionales que el estado fije sobre las propiedades inmobiliarias.

Así también se asignaban los rendimientos de sus bienes propios, ingresos provenientes en función de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios, además se indica el derecho de los municipios para percibir las participaciones federales a través de las legislaturas locales. Por último, agrega que para el imperio del principio de libertad de administración de su hacienda, los presupuestos de egresos de los municipios deben ser aprobados sólo por los ayuntamientos de conformidad a los ingresos que les hayan sido autorizados.

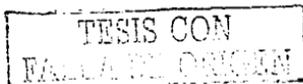


Una vez pasada la elección presidencial, el candidato que posteriormente fue Presidente de la República, turnó al Congreso la iniciativa de reforma, la cual no presentó mucha polémica excepto por los puntos de vista presentados por una fracción representada por el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Dichos partidos representaron la única parte que estaba dispuesta a debatir el contenido de dicha reforma, ya que las demás partes en el Congreso estaban conformes con el contenido de la misma, por lo que los argumentos de los partidos políticos mencionados pueden considerarse insignificantes al lado de la nula intención por debatir por parte de los otros miembros del Congreso. Cabe aquí destacar la poca disposición por analizar el contenido de la reforma, lo que se tradujo en un casi inexistente debate; caso contrario al del Constituyente de Querétaro en donde se presentaron apasionadas y a veces fuertes discusiones en torno a la reforma municipal.

La intervención del partido Popular Socialista en la aprobación de la iniciativa en la parte conducente a la hacienda municipal, es de considerarse en el sentido de que fue uno de la dupla que realizó un análisis de fondo y efectuó críticas sobre la iniciativa, argumentando en voz del Diputado Alfredo Reyes Contreras lo siguiente:

"En el manejo de la hacienda ocurre una cosa contradictoria, o por lo menos el dictamen mantiene un aspecto contradictorio que no se examinó seguramente con cuidado: Se faculta a los ayuntamientos para manejar libremente su hacienda, pero las legislaturas revisarán sus cuentas públicas, es decir, intervención indebida de las legislaturas locales en las cuestiones hacendarías municipales".¹⁷

¹⁷ Ibidem, p. 372.



Ahora bien, en la idea del Diputado Reyes Contreras del PPS, se puede encontrar que la crítica que hacía ese partido se centraba fundamentalmente en dos líneas.

En primer lugar, se retoma y compara el anterior texto del artículo 115 con la iniciativa de reforma al mismo precepto sobre las facultades que las legislaturas locales ya poseían y que con la iniciativa propuesta se ampliaban estas facultades y de esa forma se eliminaba la libertad del municipio.

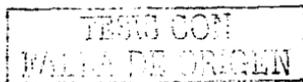
En segundo lugar, parte del razonamiento de que el municipio puede administrar libremente su hacienda. Sin embargo sus cuentas públicas serán revisadas por las legislaturas locales y que a juicio de este partido político es donde radica la contradicción.

Por su parte, el PSUM también dio su punto de vista acerca de la hacienda municipal en la reforma al 115, expresando su Diputado Raúl Rea Carbajal, estos términos:

"Consideramos que choca contra el principio de que el municipio administrará libremente su hacienda, el hecho de que las legislaturas queden facultadas para aprobar los ingresos municipales sin la intervención necesaria de los ayuntamientos. Y más todavía cuando se obliga al ayuntamiento a rendir cuentas a la legislatura".¹⁸

Al haber expuesto las dos únicas posturas contrarias a la reforma, se puede establecer que existe contradicción sobre la libertad de los municipios en

¹⁸ Ibidem, p. 368.



administrar sus haciendas, ya que por un lado, se faculta a los municipios para administrar libremente su hacienda y por el otro, las legislaturas locales revisarán sus cuentas públicas, entonces la contradicción radica en estas dos facultades, puesto que desde el momento que las legislaturas locales revisen las cuentas públicas de los municipios se elimina la libertad de éstos, convirtiéndose en una libertad ficticia y sin sentido jurídico.

Por otra parte, en el ámbito doctrinal, el destacado investigador municipalista Moisés Ochoa Campos, considera que esta reforma:

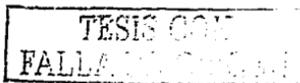
"no es un paso adelante. Representa, por el contrario, un retroceso centralizador..., en favor siempre de los gobernadores de los estados, que se convierten así en árbitros absolutos de la vida local".¹⁹

Como resultado de ello, expresa, que dicha función queda en manos de los gobiernos estatales las facultades municipales de mayor importancia que son:

- a) La facultad hacendaria municipal;
- b) La facultad legislativa municipal;
- c) El orden laboral municipal y la facultad correlativa de regularlo;
- d) La facultad decisoria municipal de elegir o revocar el mandato de sus municipios.
- e) La facultad de ampliar o reducir los servicios públicos municipales.

En un modo bastante irónico Ochoa Campos denomina a esta reforma; "la Contrarreforma Municipal" porque considera que en ella hay una clara tendencia

¹⁹ OCHOA CAMPO, Op., Cit., p. 530.



antimunicipalista, basada en un planteamiento erróneo: la descentralización municipal, olvidando que esta únicamente se puede dar, al tratarse de un estado federal, en el ámbito administrativo, y no como lo pretendieron en el ámbito político-constitucional, que correspondería para el caso de tratarse de un estado unitario.

En materia hacendaria municipal, Ochoa Campos sostiene que las reformas de 1983 revisten un tinte centralista, ya que entregan a la discreción de las legislaturas de los estados, el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios del estado de que se trate, lo que quiere decir que se ha centralizado un gran porcentaje del ingreso municipal de nuestro país. De esta manera se llega al "abrumador" control estatal de la mayoría de los ingresos municipales, lo que ocasiona que los ayuntamientos dependan de las legislaturas de los de la República, quienes entregan las participaciones federales a los ayuntamientos a su total discreción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III.

HACIENDA MUNICIPAL

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

En este capítulo y con la finalidad de que el lector pueda tener una idea acertada de lo que es la Hacienda Pública Municipal, se citara diversas definiciones entorno a ella; asimismo, se habrá también de exponer la manera en que se encuentra estructurada esta institución tanto en su aspecto jurídico como en su aspecto económico, razón por la cual se enumeran diversos ordenamientos legales que son los que regulan la actuación de la Hacienda Municipal.

Además de lo anterior, se enlistan diversos rubros y conceptos relacionados a su integración económica y que habrán de servirnos de preámbulo para abordar en otro capítulo la problemática relacionada a la existencia o no de la autonomía financiera en los Municipios.

3.1. ORDENAMIENTO LEGAL DE CARÁCTER ECONÓMICO Y FINANCIERO QUE REGULAN SU FUNCIONAMIENTO.

La normatividad existente en materia jurídica le permite a los Ayuntamientos el logro de sus objetivos, los cuales no se lograrían sin la existencia de la hacienda municipal, misma que desarrolla un papel relevante en la autonomía de los Ayuntamientos, situación que se encuentra en los documentos normativos que regulan el funcionamiento de este órgano municipal. Documentos que por considerarse de interés son tratados a continuación, dado que a través de su contenido podrá apreciarse el funcionamiento e importancia que representa para el Ayuntamiento.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Es en la Fracción IV del artículo 115 Constitucional, en donde se encuentran establecidas las facultades y conceptos generales en materia económica y financiera de los Ayuntamientos, y que deberán observar los Estados y Municipios. La importancia de esta fracción radica en el aspecto fiscal y financiero para los Municipios y para las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, ya que representa la posibilidad de que los gobiernos municipales obtengan en forma constante recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades a favor de la comunidad.

2.- Constitución Política Estatal: Este documento jurídico resulta de una importancia fundamental para cada uno de los Municipios que forman parte de las diferentes entidades Federativas, ya que en ella esta contenida el espíritu del Artículo

115 Constitucional y en ella se establecen disposiciones para los Congresos locales y los Ayuntamientos, relativos a:

- a) La integración de la Hacienda Municipal;
- b) La revisión y aprobación de la Ley de Ingreso y la Cuenta Pública y
- c) La elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos de egresos anuales, por parte de los Ayuntamientos.

3.- *Ley de Hacienda Municipal:* Esta Ley es expedida por el Congreso local de cada entidad federativa, mismas que contienen un conjunto de disposiciones jurídicas, que se refieren a dos aspectos básicos de la Hacienda Municipal:

- a) La identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de los Municipios de cada Estado y
- b) El establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales de la Hacienda Municipal.

Además de lo anterior esta Ley tiene gran trascendencia para los Municipios, principalmente por los ingresos provenientes de las participaciones federales.

4.- *Ley Estatal de Deuda Pública:* Esta Ley es muy importante, ya que establece las bases sobre las cuales los Municipios podrán contratar obligaciones financieras o empréstitos, contando con la autorización previa del Congreso Local, procurando que los recursos obtenidos mediante créditos se destinen a usos productivos para la población y que su pago se realice de acuerdo con su capacidad de endeudamiento y dentro de los plazos aprobados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.- Ley Orgánica Municipal: En ella se definen como se integra la Hacienda Municipal en cada Entidad Federativa, quienes son las autoridades fiscales municipales, sus atribuciones correspondientes y principalmente las facultades y obligaciones de la Tesorería Municipal.

6.- Ley de Ingresos Municipales: Es el conjunto de disposiciones jurídicas que determinan y regulan las fuentes, conceptos y montos de ingresos que tiene derecho a recaudar el gobierno municipal durante un año determinado, lo que significa que el principal instrumento legal, fiscal y financiero que tiene el gobierno municipal para obtener recursos financieros que garanticen el cumplimiento de sus fines durante un año, dicha Ley es elaborada anualmente por el Municipio y enviada para su revisión y aprobación al Congreso local, de acuerdo con los plazos y términos señalados en la Constitución Estatal o en la Ley de Hacienda Municipal.

7.- Ley de Coordinación Fiscal: Norma las relaciones fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno como son:

- a) La coordinación con el sistema fiscal de la Federación, los Estados, Municipios y Distrito Federal;
- b) Establecer y distribuir entre las Haciendas Públicas Municipales las participaciones que les corresponden de los ingresos federales y
- c) Establecer las bases y reglas de la colaboración administrativas entre diversas autoridades fiscales.

8.- Presupuesto de Egresos Municipales: La normatividad existente en este documento permite el cumplimiento de sus fines y la orientación de la política

TESIS CON
FALLA EN CONGRUENCIA

económica a nivel municipal, siendo por lo tanto el principal instrumento para que el gobierno municipal puede calcular, programar, aplicar, controlar y evaluar el gasto público.

9.- *Bando de Policía y Buen Gobierno*: Es un instrumento reglamentario municipal que contienen una serie de disposiciones administrativas que deben ser observadas por los vecinos y habitantes del Municipio, de carácter fiscal.

3.2. CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

Al hablar del término Hacienda Pública, es muy común que se le confunda con los de Hacienda Pública Municipal o Hacienda Municipal, ya que en el lenguaje ordinario se les toma como sinónimo; y más aún, cuando tienen acepciones muy parecidas, razón por la cual consideramos importante hacer una pequeña precisión de términos con la intención de establecer claramente la diferencia entre los conceptos arriba mencionados.

Hacienda, en sentido amplio es:

el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento, e integran el haber de una comunidad".²⁰

La Real Academia de la Lengua Española, nos da la definición de hacienda pública y que a la letra dice:

"Conjunto sistemático de haberes, bienes, rentas, impuestos, etc., correspondientes al Estado para satisfacer las necesidades de la nación".²¹

Para Rafael De Pina, la hacienda pública tiene dos acepciones:

- "1. El vocablo hacienda en términos generales significa "patrimonio", y**
- 2. La hacienda pública es: "el conjunto de bienes pertenecientes al Estado y la organización oficial establecida para la administración de estos bienes".²²**

Gregorio Sánchez León, dice que la hacienda pública

²⁰ GONZÁLEZ ARENAS, Cecilia, *Hacienda Municipal Autonomía e Independencia, para Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación*, Tomo XX. México, Ed. Secretaría de Gobernación, 1988, p. 80.

²¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid España, Ed. Technos, 1999, p. 693.

²² DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1997, p. 307.

"es toda actividad económica realizada por el Estado, el manejo de su patrimonio y la obtención de sus ingresos a través de distintos organismos estatales para lograr la realización de todas sus atribuciones públicas atendiendo a finalidades políticas y con una reglamentación legal".²³

Una vez establecidos algunos conceptos de hacienda pública, es necesario mencionar los correspondientes a la hacienda pública municipal.

Para el tratadista Emilio Hernández Gaona, la hacienda pública municipal consiste en:

"el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad".²⁴

Por su parte Teresita Rendón Huerta, nos da su concepto de hacienda pública:

"su acepción más amplia es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el sostenimiento y que integran el haber de una comunidad".²⁵

El Doctor Miguel Acosta Romero nos dice que gracias a las reformas constitucionales de 1983:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"se establece por primera vez el concepto de hacienda del municipio, en virtud de que por ésta se entiende todo el patrimonio del municipio, incluido en él los ingresos tributarios".²⁶

Otra definición al respecto es la que nos otorga el investigador Salvador Santana Loza, quién desde su muy particular punto de vista, equipara el concepto de

²³ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Ed. Cárdenas Editores, 1996, p. 26.

²⁴ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro, E., *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1995, p. 59.

²⁵ RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1995, p. 226.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Desarrollo de la Administración Local*, México, Ed. Porrúa, 1997, p. 267.

hacienda pública municipal con el de finanzas públicas municipales, diciendo lo siguiente:

"son el conjunto de recursos monetarios e ingresos patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público".²⁷

Las anteriores definiciones de hacienda pública municipal son tan sólo algunas de las muchas que existen, razón por la cual muchos tratadistas coinciden en señalar que este concepto puede ser mas bien descrito que definido, en virtud al gran número de acepciones que hay actualmente. Desde un punto de vista patrimonial puede entenderse como un conjunto de recursos financieros y patrimoniales con que cuenta el municipio para la realización de sus fines y objetivos. Desde el punto de vista de su dinámica funcional comprende el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la realización de dichos fines. Finalmente desde una perspectiva institucional, significa también el conjunto de órganos de la administración pública municipal encargados de desarrollar tales funciones.

Como una última precisión, diremos que tanto el término hacienda pública como los términos de hacienda pública municipal o hacienda municipal, están concebidos para referirse a todos los bienes patrimoniales y financieros, así como a la manera en que habrán de obtenerse y administrarse dichos bienes con la finalidad de satisfacer ciertas necesidades, pero con la gran diferencia de que la hacienda

²⁷ SANTANA LOZA, Salvador. *Las Finanzas Públicas Municipales para la Revista Hacienda Municipal No 35*, Guadalajara, Jalisco, México, Ed. INDETEC, p. 20.

pública se hará cargo de los bienes de un país o nación; mientras que la hacienda pública municipal o hacienda municipal, se ocupará de los bienes de una pequeña circunscripción territorial (en este caso el municipio) que a su vez puede estar dentro de otra u otras circunscripciones territoriales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3. LA INTEGRACIÓN DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

Actualmente, para que el municipio pueda orientar sus actividades hacia el bien común y garantizar la seguridad y bienestar de su comunidad, es necesario que cuente con una debida estructura orgánica. En dicha estructura se hace imprescindible que cada órgano o institución municipal tenga bien establecidos aquellos rubros o conceptos que habrán de integrar y regular su función.

En el caso de la hacienda pública municipal, hay diversos conceptos que tienen distinta constitución, pero que coinciden en tener una misma naturaleza económica.

Según el fiscalista Gregorio Sánchez León, la hacienda para ser económicamente considerada, deberá abarcar distintos aspectos, tales como:

"Los bienes inmuebles, el dinero y los créditos, así como los derechos y actividades productivas de la entidad pública. Pero la hacienda, legalmente estructurada, se reduce al patrimonio que administra la tesorería Federal, Estatal o Municipal".²⁸

Por su parte el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), sostiene que la hacienda pública municipal estará integrada por:

- a) Los bienes inmuebles propiedad del municipio;**
- b) Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y sus aprovechamientos;**
- c) Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas sus contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.**

²⁸ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Ed. Cárdenas Editores, 1986, p. 21.

- d) Los productos derivados de la explotación de recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentren en los terrenos de los municipios, en los términos y proporciones que les asignen las leyes o convenios relativos;
- e) Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos;
- f) Las prestaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los términos establecidos por la Federación y los Estados;
- g) Las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearan dentro de los ámbitos de competencia municipales;
- h) Las tasas adicionales que en su caso fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados sobre impuestos federales y estatales,
- i) Por los capitales y créditos a favor del municipio; y
- j) Por las donaciones, herencias y legados que reciba".²⁸

De los elementos antes listados podemos apreciar que hay distintos enfoques para cada uno de ellos. Algunos, representan las gestiones que realizan los órganos municipales para la obtención de sus ingresos; otros, su aplicación en sus fines propios; y los demás se relacionan a la administración de su patrimonio y la contratación de deuda pública.

Conforme a la idea anterior, se puede afirmar que la hacienda municipal se integra con los siguientes rubros; Ingresos, egresos, el patrimonio y la deuda pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁸ INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES, *La Administración Hacendaria Municipal*, Guadalajara., Jalisco, México, Ed. INDETEC. 1989, p. 13.

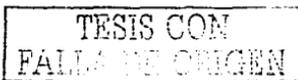
3.4. LA NORMATIVIDAD DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

Como ya se ha mencionado, el municipio tiene la necesidad de dotarse de una organización interna para distribuir sus funciones entre los distintos órganos que lo integran, los cuales para lograr sus objetivos deberán sujetar su actuación al derecho; es decir, sus atribuciones tendrán que estar contempladas dentro de un marco jurídico. Así pues, la hacienda pública municipal cuenta con una regulación que delimita sus deberes y atribuciones.

En nuestro país, las normas que limitan la actuación de la hacienda municipal pueden analizarse conforme a la estructura de la misma, y que ya fue comentada en líneas anteriores; o sea, la normatividad en materia de ingreso municipal se describe con base a disposiciones aplicables al derecho fiscal; el egreso o gasto municipal, se analiza de acuerdo al derecho presupuestario; la normatividad del patrimonio se examina con base al derecho patrimonial; y por último, para la normatividad en materia de deuda pública se analizan las disposiciones específicas que se emiten al respecto.

A continuación se presentan algunos comentarios con respecto a ello.

1) *La normatividad del ingreso municipal.* Esta comprende los artículos aplicables de los siguientes ordenamientos jurídicos: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley de Coordinación Fiscal, las Constituciones Políticas Estatales, las Leyes de Hacienda Municipales, las Leyes de Ingresos



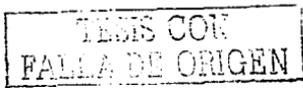
Municipales, los Códigos Fiscales Municipales, las Leyes de Catastro y otras Leyes aplicables.

El ingreso municipal se fundamenta en el derecho constitucional fiscal, estableciendo la potestad tributaria y dándose facultades a los órganos del estado para imponer contribuciones; el artículo 31 Constitucional fracción IV, es la norma que da origen a la obligación de contribuir para los gastos públicos de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.

La potestad tributaria para los municipios del país la establece el artículo 115 fracción IV de la Constitución Federal, y señala que serán los congresos locales los que determinen en las leyes fiscales municipales sus fuentes y tarifas de ingresos, dando la competencia tributaria a los municipios.

La Constitución Federal establece dentro de sus disposiciones, la distribución constitucional del poder tributario en nuestro país, cuyas premisas básicas son las siguientes:

1. Existe concurrencia tributaria de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos.
2. Se imponen ciertas limitaciones a las facultades impositivas de los estados.
3. Se imponen restricciones al poder tributario de los estados, prohibiéndose concretamente el acudir a determinadas fuentes de ingreso.



La concurrencia tributaria es referida a que tanto la Federación como los estados y de éstos como los municipios, puedan acudir conjuntamente a las mismas fuentes de ingresos.

Las disposiciones de la Constitución Federal que establecen la concurrencia tributaria son: El Artículo 73, fracción IV, que señala el Congreso de la Unión tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de donde se deduce que en materia federal no existe limitación para gravar cualquier fuente de ingreso. El artículo 124 señala que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución se entienden reservadas a los estados, fundamentando la concurrencia tributaria.

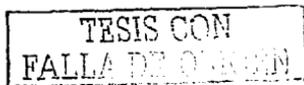
Las limitaciones a la facultad impositiva de los estados y, desde luego, de los municipios, para que determinadas fuentes sean objeto de gravámenes exclusivamente federales se encuentran comprendidas en las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución General del país, y en su contenido se faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, cinematografía, comercio, juegos de apuestas y sorteos, banca y crédito, energía eléctrica y nuclear y el banco único de emisión monetaria, además de establecer contribuciones sobre comercio exterior, recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados por la Federación, y especiales sobre: energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal y cerveza.

Las restricciones al poder tributario del estado y por ende al municipio, se encuentran en los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal y de otras leyes federales como son la ley de Instituciones de Crédito, Ley de Impuestos y Fomento a la Minería y la Ley de Sociedades de Inversión, entre otras.

En el Artículo 117 Constitucional, fracciones IV, V, VI y VII, cuyo contenido establece que los estados no podrán gravar en ningún caso el tránsito de personas o cosas, mercancías nacionales o extranjeras, la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros, ni expedir ni mantener leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

Por su parte el artículo 118 dispone que los estados no podrán, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Con respecto a la Ley de Coordinación Fiscal, la cual en razón de la concurrencia tributaria que existe en los tres niveles de gobierno del país y para evitar la sobreposición de gravámenes fue creada el 22 de diciembre de 1978, dicha ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación, los estados, municipios y el Distrito Federal; asimismo, establecer y distribuir las participaciones que corresponden a sus haciendas públicas en los ingresos federales, fijar reglas de colaboración administrativa y constituir los organismos en materia de coordinación.



Las principales disposiciones de la ley de Coordinación Fiscal, en materia de adhesión al Sistema de Coordinación, son:

a) El artículo 1º, último párrafo, referido a la celebración de convenios entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.

b) El artículo 10 norma que la celebración de convenios será integral y autorizada por su legislatura.

c) El artículo 10 – A, regula los derechos que no pueden mantenerse vigentes en los estados y municipios.

d) El artículo 10 – B, establece que los no podrán coordinarse en derechos, sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, siendo obligatorio suspender además diversas materias de tributación federal.

Las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal referidas a los ingresos municipales son las siguientes:

a) El artículo 2, que dispone la constitución y distribución del fondo general de participaciones.

b) El artículo 2 – A, que prevé la participación de los municipios en diversas contribuciones federales y la fórmula de distribución del fondo de fomento municipal.

c) El artículo 6, se relaciona con las participaciones que reciben los municipios del fondo general de participaciones, el cual nunca será inferior al 20% de lo que reciben los estados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d) El artículo 9, es el que otorga la protección a las participaciones municipales.

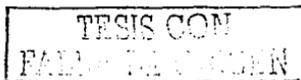
En cuanto a Las Constituciones Estatales, podemos decir que éstas se encargan de establecer la facultad municipal para percibir los ingresos que formen parte de su hacienda.

Entre las disposiciones que establecen estas constituciones se encuentran la soberanía local tributaria, la determinación de las contribuciones que percibirán los municipios, la administración de su hacienda y la facultad de presentar la iniciativa de Ley de ingresos anual.

Ahora bien, en lo relativo a las Leyes orgánicas Municipales, podemos decir que en nuestro país son el fundamento para la organización política y administrativa de los municipios, dichas leyes establecen las facultades y obligaciones de sus órganos incluyendo las fuentes de ingresos que les correspondan.

Las disposiciones de estas leyes señalan la obligación de contribuir a los gastos públicos, el proyecto de Ley de Ingresos, vigilancia y conformación de la hacienda pública municipal, y el establecimiento de la Tesorería Municipal como órgano recaudador de los ingresos municipales.

Continuando en el ámbito municipal, se tienen las Leyes de Hacienda Municipales, que son los ordenamientos legales que establecen las fuentes de ingresos para los municipios, mediante el señalamiento de gravámenes a situaciones



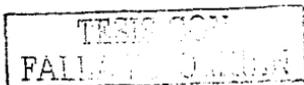
jurídicas previstas en ella. Asimismo, contiene los elementos de las materias impositivas como son el objeto del gravamen, el sujeto y la base para su aplicación.

Entre las fuentes de ingresos más importantes para los municipios, en materia de impuestos, se encuentran: el predial, sobre construcciones, diversiones y espectáculos públicos, rifas, sorteos, etc., en materia de derechos: licencias para actividades comerciales, inspección y vigilancia y servicios públicos, etc.; en materia de productos: la explotación y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, mercados, etc.; en materia de contribuciones especiales: por obras públicas, plusvalía, aportaciones para obra, etc.; y por último, las participaciones federales y estatales.

Otras figuras jurídicas muy importantes son las Leyes de Ingresos Municipales, que son las disposiciones que establecen los gravámenes que tendrán vigencia durante un ejercicio fiscal determinado, para que los municipios se alleguen de los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones.

Las Leyes de Ingresos tienen su utilidad en el hecho de señalar las fuentes de ingresos que serán gravadas, para obtener recursos y determinar el presupuesto de ingresos, es decir, la estimación de los ingresos en un ejercicio fiscal.

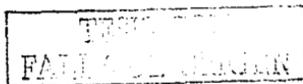
El contenido de la Ley de Ingresos se integra con el establecimiento o vigencia de los gravámenes, el señalamiento de las tasas, la fijación de cuotas, rendimientos esperados por gravamen y las disposiciones generales.



Por otra parte también existen Los Códigos Fiscales Municipales, que son los documentos hacendarios que contienen las normas que se establecen para definir las materias y procedimientos de carácter tributario; la estructura de estos contiene las disposiciones generales sobre las autoridades fiscales y sus atribuciones; las disposiciones referidas a los contribuyentes, en cuanto a sus derechos y obligaciones; las disposiciones referidas a los créditos fiscales y los procedimientos administrativos, así como también los recursos de los particulares para impugnar actos de las autoridades fiscales municipales.

Existen otros ordenamientos legales de carácter no fiscal, relacionados con la hacienda pública municipal, tales ordenamientos son los siguientes:

- a) La Ley de Catastro: Esta ley tiene relación con los ingresos municipales debido a que establece el valor fiscal de los inmuebles que son la base del pago del impuesto predial.
- b) Ley Estatal de Fraccionamiento: Este ordenamiento tiene una estrecha relación con la hacienda municipal, ya que prevé la donación al municipio de terrenos por fraccionadores, incrementando con ello el patrimonio municipal, además de que establecen la obligación de pago por supervisión de obra.
- c) Leyes de Organismos de Participación Ciudadana en Obras y Servicios Públicos: Estas leyes establecen la posibilidad de percibir ingresos por concepto de contribuciones especiales o aportaciones para obra pública.

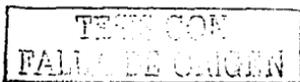


2. *La normatividad del egreso o gasto público municipal.* La normatividad de este rubro que compone la hacienda municipal se encuentra en la Constitución Política del país, las Constituciones Políticas Estatales y disposiciones de las Leyes de Hacienda, Códigos Fiscales y Leyes Orgánicas Municipales en materia de gasto municipal.

Las disposiciones de la Constitución Federal referidas al gasto público se encuentran en los artículos 115 y 117. El artículo 115 dispone que habrá una libre administración de la hacienda municipal, que se formulará el presupuesto de egresos con base a ingresos disponibles y habrá una previsión y control legislativo de la cuenta pública.

Por su parte el artículo 117 dispone que la presupuestación de la deuda pública será para obras públicas productivas, y se tendrá la obligación de rendir informes detallados para control legislativo e informe del ejercicio de ingresos sobre deuda pública.

Las normas de las constituciones estatales en materia de egreso municipal, están referidas a las facultades del congreso estatal para revisar la cuenta pública municipal; comprobar los gastos efectuados por el municipio; la eficaz existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda para la revisión de la cuenta pública, y las facultades de los municipios para administrar sus haciendas y elaborar sus presupuestos de egresos.



Por su parte las leyes de hacienda, códigos fiscales y leyes orgánicas municipales contienen disposiciones relacionadas con el gasto municipal sobre el concepto de gasto y cuenta pública; revisión de la cuenta por el congreso estatal, atribuciones de la Tesorería Municipal en gasto, estructura, periodo y vigencia del presupuesto, además de las obligaciones y prohibiciones al mismo.

3. La normatividad del patrimonio municipal. Se encuentra conformada por las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, las Constituciones Estatales, la Leyes Orgánicas Municipales y las Leyes de Hacienda Municipal.

La constitución Federal dispone en su artículo 27, fracción VI, la integración del patrimonio inmobiliario del municipio; mientras que el artículo 115, fracciones II, IV y V, las obligaciones de manejar el patrimonio conforme a la ley, percibir el rendimiento de sus bienes y sus facultades en el uso del suelo.

Las Constituciones Estatales, conceden facultades a los congresos locales para la autorización de la enajenación de inmuebles y contratos que comprometen su patrimonio; así también se concede la facultad del municipio para manejar su patrimonio, la administración de reservas territoriales y licencias de construcción.

Las Leyes Orgánicas Municipales disponen las obligaciones del municipio en bienes materiales, desarrollo urbano, enajenación de inmuebles e inventario de bienes, facultades de adquisición, donación expropiación y administración de bienes de su patrimonio.

Las leyes de Hacienda Municipales contienen disposiciones en arrendamiento o enajenación de bienes, rastros, uso de pisos en vías públicas, en cesiones, contratos, rendimientos de capitales, valores y empresas de participación estatal.

4. *La normatividad de la deuda pública municipal.* El contenido de la normatividad aplicable a la deuda pública municipal se encuentra en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Políticas Estatales, la Ley de Coordinación Fiscal, las Leyes Orgánicas Municipales y las Leyes de Deuda Pública Municipal.

La Constitución Federal indica en su artículo 117, fracción VIII, que se prohíbe a los estados contratar deuda con gobiernos de otras naciones o particulares extranjeros; a su vez, no se podrán contraer obligaciones sino cuando se destine la deuda a inversiones públicas productivas; asimismo, se faculta a los congresos estatales a expedir sus leyes de deuda y obliga a informar de su ejercicio al rendir la cuenta pública municipal.

Las Constituciones Políticas Estatales otorgan facultades al Congreso del Estado, para autorizar: La contratación de empréstitos, las obligaciones de los municipios, aprobar montos y conceptos de endeudamiento; así también, normar las facultades del ejecutivo del estado para garantizar las obligaciones que contraigan los ayuntamientos y, por último, las facultades de los ayuntamientos para sujetarse a las disposiciones emitidas por el congreso y la contratación excepcional de empréstitos en caso de desastres o calamidades.

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 9, establece que las participaciones de los estados o municipios podrán efectuarse para pago de obligaciones contraídas con autorización del congreso local e inscritos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del estado, y la ya mencionada secretaría realizará pagos de obligaciones garantizadas con afectación a participaciones; los requisitos para el registro de obligaciones de los estados y municipios se señalan en el reglamento de este artículo.

Las leyes Orgánicas Municipales establecen disposiciones en materia de facultades al Presidente Municipal y demás funcionarios para suscribir documentos de deuda pública con el aval y autorización del gobierno estatal, además se establece la prohibición a los ayuntamientos de que, sin autorización del Congreso estatal, no se podrán contratar empréstitos.

Las Leyes de Deuda Pública Municipal, contienen normas que regulan diversos aspectos tales como; Órganos facultados para poder comprometer en garantía los ingresos municipales y solicitar el aval del gobierno del estado, el concepto de deuda o inversión pública productiva; cumplimiento y registro de la deuda; facultades, obligaciones y requisitos en la contratación de la deuda pública municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.5. LA CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS.

Al hablar de ingresos, se esta hablando del rubro más importante dentro de la estructura hacendaria municipal, debido a que este renglón es el encargado de la obtención de aquellos recursos que puedan satisfacer las necesidades materiales que demande la población de un determinado municipio.

Entendemos por recursos todos aquellos ingresos en dinero, en especie o crédito que obtiene el municipio de los particulares, ya sea actuando dentro del marco del derecho público o privado, los ingresos son los elementos con que cuenta el Municipio para la satisfacción de las necesidades administrativas y de su población, así como también cuestiones extrafiscales, como lo es la influencia que tiene sobre la actividad económica y en la redistribución de la riqueza de carácter social".²⁹

Debido a la gran cantidad de conceptos en ingresos que existen, diversos doctrinarios entre los que destaca Pedro Hernández Gaona, han dividido este rubro en dos vertientes:

- a) Ingresos Ordinarios e
- b) Ingresos Extraordinarios".³⁰

Esta clasificación obedece a una interpretación de todos aquellos conceptos que pueden integrar los tres tipos de ingresos que describe la fracción IV del artículo 115 de nuestra Carta Magna, y que son los siguientes:

- 1) Los rendimientos de los bienes propios del municipio.
- 2) Las contribuciones; y

²⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1984, p. 2712.

³⁰ Cfr. HERNÁNDEZ GAONA, Pedro, *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1991, p. 63.

3) Los ingresos que la Legislaturas establezcan a favor del municipio.

En vista de lo anterior, se puede decir que la naturaleza de los ingresos que describe la Constitución, puede ser explicada atendiendo al origen de la actividad municipal de la cual provengan, pudiendo ser en este caso ordinaria o extraordinaria.

Como ya se mencionó, existen infinidad de conceptos en ingresos, tanto ordinarios como extraordinarios; razón por la cual haremos a continuación y de manera separada, los comentarios para cada uno de ellos.

1. ingresos ordinarios. Estos pueden definirse como:

"aquellos que constituyen la forma normal y ordinaria que dispone el municipio para preverse de los fondos que necesita para realizar sus fines".³¹

Dentro de los ingresos ordinarios podemos encontrar los siguientes conceptos:

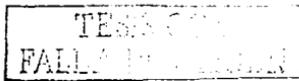
- a) Los Impuestos.
- b) Los Derechos.
- c) Los Productos.
- d) Los Aprovechamientos
- e) Las Contribuciones de Mejoras y
- f) Las Participaciones".³²

a) *Los impuestos.* En nuestra legislación (artículo 2º del Código Fiscal de la Federación) son aquellas:

"Contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV del mismo artículo".

³¹ Idem.

³² Cfr. ZARZOSA ESCOBEDO, José A., *Los Ingresos Municipales para la Revista Hacienda Municipal No. 26*, Guadalajara, Jalisco, México, 1993, p. 22.



Por su parte, el artículo 31, fracción IV Constitucional, establece como una obligación de todo mexicano el contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De los ordenamientos vistos, se puede advertir que la obligación general establecida en la constitución, para contribuir al gasto público, esta supeditada a la situación de hecho prevista por el Código Fiscal, al establecer que sólo contribuirán aquellas personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevenidas en la ley.

Por otro lado, el artículo 73, fracción VII Constitucional, establece que será el Congreso de la Unión el que apruebe las contribuciones para cubrir el gasto público. Debido a lo anterior, la exigibilidad de un impuesto deriva de una ley expedida por el legislativo, excepto en los casos de un decreto – Ley.

Otra característica que deben guardar los impuestos son la proporcionalidad y equidad. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, proporción y equidad significan justicia tributaria y deben definirse en casos concretos no generales, lo opuesto serían contribuciones exorbitantes y ruinosas, supuestos que deben acreditarse como agravios en casos concretos, además de que el examen debe extenderse a todos los impuestos que incidan sobre una misma fuente.

Otra particularidad que debe tener todo impuesto, es que este debe destinarse a satisfacer los gastos previstos o comprendidos en una ley de Egresos.

Para las diversas legislaturas de los Estado de la República, existen aproximadamente treinta tipos de impuestos diferentes, de los cuales el único impuesto que cobran absolutamente todos los municipios de todas las entidades federativas es el Impuesto Predial.

A continuación se enumeran algunos impuestos que contienen las Leyes de Hacienda Municipales de los Estados, mismos que cobran los municipios del país, cabe hacer la aclaración que no hay una uniformidad en su cobro, ya que en un Estado pueden cobrarse algunos que en otro u otros Estados no se cobre, salvo la excepción ya mencionada.

- * 1. Predial
2. Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.
3. Sobre adquisición de inmuebles
4. Sobre fraccionamiento o fusión de inmuebles.
5. Sobre lotes baldíos urbanos y sin bardear.
6. Sobre fraccionamientos.
7. Sobre incremento de valor y mejoría específica de la propiedad.
8. Sobre diversiones y espectáculos públicos.
9. Sobre juegos permitidos, rifas y loterías.
10. Sobre profesiones.
11. Sobre enajenación de muebles.
12. Sobre uso de vehículos que no consuman gasolina ni derivados del petróleo.
13. Sobre anuncios o propaganda en la vía pública.
14. Por funcionamiento de horario extraordinario a establecimientos comerciales.
15. Adicionales para el fomento de la educación, asistencia social, etc.
16. Sobre uso de agua de pozos artesianos.
17. Pavimentación de calles y áreas pública.
18. A músicos y cancioneros.
19. A establecimientos de enseñanza de organismos particulares.
20. Sustituto de estacionamientos de vehículos.
21. Por acceso a lugares de esparcimiento.
22. Por explotación de ciertas canteras.
23. Transporte público en zonas urbanas
24. Al comercio e industria
25. Impuestos extraordinarios
26. Matanza de ganado.
27. Sobre comercio ambulante.
28. Sobre instrumentos públicos o privados.

29. Por compra – venta de alimentos que no se consuman en el mismo establecimiento donde se vendan.
30. Por radicación”.³³

b) Los derechos. Para el legislador fiscal federal, los derechos son aquellas contribuciones que se encuentran establecidas en Ley (Código Fiscal de la Federación), por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así también como por percibir los servicios que otorga el Estado en sus funciones de Derecho Público, exceptuando aquellos que se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Al igual que los impuestos, los derechos deben de cumplir con ciertos requisitos, algunos son los mismos que para los impuestos, tales como que ambos tributos son creados por la Ley, el cobro de los mismos debe fundarse en una ley y deben ser pagados obligatoriamente. Otros requisitos son los que marcan la diferencia entre los derechos y los impuestos:

"Los derechos se utilizan para cubrir servicios públicos particulares o divisibles, deben ser proporcionales a la extensión del servicio y excepcionalmente de cuota fija y únicamente son para los particulares".³⁴

La Constitución, como ya se vio, establece en la fracción II del artículo 115, una serie de servicios públicos que pueden prestar los municipios con el concurso de sus respectivos Estados, cuando así lo determinen las Leyes, dejando abierta la

³³ SERRANO FAZ, Joel, *La Complejidad de las Contribuciones en México*, México, Ed. Technos, 1997, p. 177.
³⁴ MARGAIN MANATOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*, México, Ed. UASLP, 1988, p. 118.

posibilidad de que las legislaturas locales establezcan un mayor número de servicios públicos, esto se entiende por la gran cantidad de municipios existentes en nuestro país y la gran disparidad de necesidades requeridas por la población de los mismos.

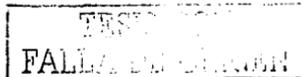
En los municipios de todo el país, existe un sinnúmero de derechos que se cobran; mismos que, al igual que los impuestos, varían de un Estado a otro. Algunos de estos derechos son los siguientes:

1. Por la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado.
2. Por servicios prestados por subdivisión, fusión y totificación.
3. De servicios prestados a predios sin bardear.
4. Servicios prestados de transportación municipal
5. Por servicios que preste el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
6. Alineación de predios, números oficiales y medición de terrenos.
7. Recolección de basura.
8. Expedición de certificados de vecindad.
9. Por fijación de postes, arbotantes o cualquiera otros objetos en el suelo o en las paredes de casas o edificios.
10. Por fraccionamientos.
11. Por alumbrado público.
12. Por servicios de mercados.
13. Inspecciones Sanitarias.
14. Sobre uso de vehículos.
15. Por apertura de negocios en horas extraordinarias".³⁵

c) Los productos. Estos ingresos se derivan de los cobros que hace el municipio por el aprovechamiento o explotación de sus bienes patrimoniales. El Código Fiscal de la Federación los define en el artículo 3º, tercer párrafo, de la siguiente manera:

"Son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".

³⁵ SERRANO FAZ, Joel, Op., Cit., p. 190.



Como ejemplos de productos, en las diferentes entidades federativas de nuestro país, tenemos:

1. Enajenación de bienes muebles e inmuebles del municipio.
2. Renta de bienes.
3. Bienes mostreros.
4. Ocupación de la vía pública.
5. Mercados.
6. Por créditos a favor del municipio.
7. Finanzas.
8. Por tesoros.
9. Publicaciones y formas oficiales.
10. Productos financieros".³⁶

Cabe hacer la aclaración que hay más ejemplos de productos, pero los arriba mencionados son los que tienen mayor coincidencia entre todas las entidades federativas.

d) Los aprovechamientos. Según el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 3º, primer párrafo, se entiende por aprovechamientos:

"Los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

Bajo este rubro quedan comprendidos todos los ingresos que el municipio obtenga y que no estén comprendidos dentro de los rubros anteriores ya citados. Los aprovechamientos pueden provenir de tres fuentes: Los que resultan de la imposición de sanciones administrativas y fiscales a particulares, tales como multas, recargos, rezagos, fianzas e indemnizaciones, gastos de notificación y ejecución; los

³⁶ Ibidem, p. 195.



créditos que puede solicitar el municipio a una institución financiera; y los subsidios y transferencias, como lo son:

“Cesiones, herencias, legados, donaciones, adjudicaciones judiciales y administrativas, subsidios de otro nivel de gobierno y subsidios de organismos públicos”.³⁷

Algunas de las instituciones financieras que aportan recursos a los municipios del país son:

1. Banco de México.
2. Nacional Financiera.
3. Banco Mundial.
4. Banobras
5. Fondo Fiduciario de Fomento Municipal”.³⁸

e) Las contribuciones de mejoras. Son aquellas que se encuentran contenidas en el artículo 2º, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, y que a la letra dice:

“contribuciones de mejoras son las establecidas por ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas”.

De este particular tipo de contribución se le conoce también como contribución de obras. Son mecanismos indispensables para el financiamiento de obras públicas municipales, y obedecen al principio de que tales obras sí bien deparan un beneficio general a toda la población municipal, dicho beneficio será más directo y aprovechado por los vecinos del área en donde se realicen las obras.

³⁷ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro, Op., Cit.- p. 60.

³⁸ SERRANO FAZ, Joel, Op., Cit., p. 200.

Por ejemplo, tratándose de banquetas o alumbrado público, es evidente que esas obras aportarán un bienestar más directo y concreto a los vecinos de las calles en que éstas se realicen, sin negar que para el resto de la población también habrá resultados beneficiosos, pero estas serán mucho menos directas a su comodidad personal.

g) Las participaciones. Las participaciones tienen su fundamento legal en el inciso b), fracción IV, del artículo 115 Constitucional, el cual establece que dichas participaciones 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.

Este renglón, es considerado como la mayor y más importante fuente de ingresos con que cuentan los municipios en nuestro país; ya que bajo este concepto se otorgan grandes cantidades de dinero a las haciendas municipales por parte de la federación, a través de las legislaturas estatales.

El investigador José Villalobos López, manifiesta que las participaciones federales pueden considerarse como:

"Ingresos de coparticipación o transferencias incondicionales".³⁹

³⁹ VILLALOBOS LÓPEZ, José L., *Las Participaciones Federales para Revista INDETEC*, N° 26., Guadalajara, Jalisco, México, p. 85.

Otra definición que es importante señalar, es la que hace el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el cual nos dice que las participaciones pueden ser:

"Cantidades de dinero que recibe el gobierno como participación en los ingresos de otro gobierno, en los términos convenidos entre ellos o de acuerdo con lo dispuesto en la ley correspondiente.

Por lo que se refiere a los gobiernos estatales y municipales, éstos reciben participaciones del gobierno federal.

Entre las participaciones en ingresos federales que los gobiernos estatales y municipales reciben, se encuentran las que proceden del fondo general de participaciones, fondo de fomento municipal, de uso y tenencia de vehículos y otros más, en las proporciones correspondientes.

Además los gobiernos estatales reciben participaciones en ingresos municipales por concepto del impuesto predial, encuentro de tesoros y otros, a su vez los municipios reciben participaciones del gobierno de los estados relacionados con el impuesto estatal sobre herencias, legados donaciones y otros conceptos".⁴⁰

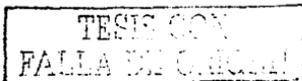
Desde una perspectiva personal, estamos de acuerdo con la definición del INEGI, en razón de que las participaciones son ingresos que obtiene el municipio por compartir la recaudación de impuestos; sin embargo, estos tipos de ingresos no son objeto de imposición tributaria a nivel municipal, dado que son materia exclusiva de la federación, constituyéndose como uno de los rubros de mayor rendimiento para ésta, entre los impuestos que se comprenden dentro de esta categoría, destacan los siguientes; Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Prestación y Comercialización de los artículos derivados del petróleo y los aranceles; que en su conjunto forman la columna vertebral de la política fiscal del gobierno mexicano.

⁴⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Finanzas Públicas, Estatales Municipales*, México, Ed. INEGI, 1994, p. 296.

De las participaciones en productos, puede decirse que son asignaciones que se hacen a las entidades federativas y municipios; dichas asignaciones son una porción por la generación y recaudación de un determinado impuesto a nivel nacional, y consisten en regresar a cada zona su aporte, en la misma proporción que la aportada. Es decir, las aportaciones en los productos que se recauden en la entidad y localidad, deben regresar en la misma cantidad que fueron recaudados en la zona; dicho de otro modo, debe de regresar con la misma proporción y porcentaje aportado en la recaudación nacional.

Por otra parte se dice que las participaciones no son condicionales, sino que al contrario son incondicionales en el sentido de que no se sujetan a objetivos específicos, o sea que las participaciones pueden destinarse a cualquier fin público con el objeto de que el municipio pueda cumplir debidamente sus propósitos, razón por la cual se diferencian con los subsidios, puesto que éstos últimos sí se condicionan a determinados propósitos.

Debido a la importancia de esta fuente de ingresos municipales, hace algunos años fue creada la Ley de Coordinación Fiscal, con la intención de optimizar y regular de manera eficiente la entrega de recursos por parte del gobierno federal a los estados y municipios. Ahora bien, con la intención de comprender un poco mejor el sentido que tienen las participaciones federales y la coordinación fiscal, expondremos a continuación algunas consideraciones en torno a su origen y evolución.



Nuestra Constitución Federal siguió en materia tributaria la técnica de concurrencia de facultades para los tres niveles de gobierno existentes en nuestro país. Dicha concurrencia tiene su origen en el artículo 31 de la Carta Magna que establece lo siguiente:

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I. a III.

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

De acuerdo a esta concurrencia, los tres niveles de gobierno están en aptitud de gravar con sus respectivos renglones tributarios a la población. Lo anterior trajo como consecuencia que se gravaran en forma doble y hasta triple, las mismas actividades, con impuestos federales, locales y municipales. Ante esta situación, se tuvo la necesidad de implementar disposiciones encaminadas a establecer una coordinación de facultades tributarias entre los tres niveles de gobierno involucrados.

En 1943 se reformaron los artículos 73, fracción XXIV, y 117, fracciones VII y IX de la Constitución, para iniciar una política en la distribución de ingresos entre la Federación y los Estados. Posteriormente, en 1948 durante la Tercera Convención Nacional Fiscal, surgió la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que establecía bases de coordinación entre la Federación y las entidades federativas; asimismo, en 1953 se expidió una Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados que según los estudiosos en la materia no contribuyó en gran medida a consolidar un buen sistema de cooperación fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley de Coordinación Fiscal aprobada por el Congreso de la Unión el 22 de Diciembre de 1978 y publicada el 27 del mismo mes y año, para entrar en vigor el 1° de enero de 1980, fue la que estableció y definió el actual modelo de coordinación tributaria en México.

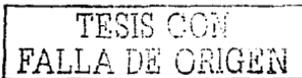
El mecanismo operativo de la coordinación fiscal para evitar la doble o triple tributación, establece la supresión de una multiplicidad de tributos locales y municipales, prevaleciendo de manera primordial los tributos federales, que serán repartidos a los otros dos niveles de gobierno.

La coordinación fiscal opera en dos grandes campos:

- a) Coordinación en impuestos; y
- b) Coordinación en derechos. Hoy en día todos los estados de la federación se encuentran coordinados en impuestos, incluyendo el Distrito Federal.

La coordinación se establece mediante convenios que son suscritos por el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Formalmente esta coordinación es opcional para las entidades federativas, con excepción del Distrito Federal, pero en la práctica todos los estados han aceptado esta coordinación por cuestiones meramente políticas.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 1° establece lo siguiente:



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

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

El artículo 2, establece que:

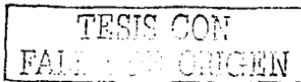
"El fondo general de participación se constituirá con el 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio".

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

En el mismo artículo se tiene contemplada la manera de distribuir el fondo general de participaciones, siguiendo para ello las siguientes reglas:

"El 45% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trata; el número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio; el 45.17% le corresponde a cada entidad federativa y el 9.66% restantes se distribuirá en proporción a las participaciones por habitantes que tenga cada entidad".

En concreto estas participaciones se refieren a las entidades, y sólo se toman como referencia para ejemplificar como se distribuyen las participaciones.



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

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

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

De lo anterior podemos entender que sólo el 30% en forma general le corresponde a los municipios, en virtud a que el 70% es para el caso de que se coordinen en materia de derechos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El fondo de fomento municipal se distribuirá entre las entidades tomando en cuenta el coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos.

Las participaciones deben ser entregadas en forma íntegra a los municipios por conducto de los estados que reciban el fondo de fomento municipal, sujetándose a las reglas fijadas por las legislaturas locales.

2. Ingresos extraordinarios. Los ingresos extraordinarios también forman una fuente económica para la hacienda municipal; dado que teóricamente los ingresos de los entes públicos, de acuerdo a lo que manifiestan los doctrinarios en finanzas públicas, se dividen en ordinarios y extraordinarios. Dicha división proviene de la interpretación que se hace a la fracción IV de nuestra Carta Magna.

Por ingresos extraordinarios se puede entender:

"aquellos que recibe el municipio en forma eventual, cuando tiene que buscar recursos adicionales estrictamente necesarios para solventar aquellas necesidades que no puedan satisfacerse a través de los ingresos ordinarios".⁴¹

Carlos Quintana Roldán, sostiene que estos ingresos son:

"aquellos que no están previstos en detalle en el presupuesto de ingresos, dada su eventualidad y contingencia. Principalmente encontramos en este tipo de ingresos a los subsidios y los créditos, así como cualquier otro ingreso que perciba el municipio y que no encuadre en algún renglón de los ordinarios".⁴²

Una definición más es aquella que establece que :

⁴¹ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Manual de Hacienda Municipal*, México, Ed. INAP, 1999, p. 23.

⁴² QUINTANA ROLDAN, Carlos.- *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 387.

"Los ingresos extraordinarios son los que percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales".⁴³

Entre los conceptos de ingresos extraordinarios que existen, se pueden citar los siguientes:

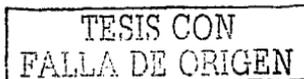
- a) Las Contribuciones especiales.
- b) Los Subsidios. ✓
- d) Los créditos".

a) Las contribuciones especiales. Bajo este concepto se puede agrupar aquellas contribuciones o aportaciones que realizan los vecinos de alguna determinada comunidad, para la construcción de alguna obra pública que tenga interés general; dichas contribuciones pueden tener su base en leyes que señalen que los beneficiados con esa obra deberán cubrir su costo. Respecto a las aportaciones, son de carácter voluntario, en virtud de que la aportación que se concrete va a depender del acuerdo al que se llegue dentro de la comunidad y los beneficios que se obtengan con la construcción de la obra.

b) Los subsidios. Entre los ingresos extraordinarios municipales se puede ubicar dos figuras denominadas subsidios o subvenciones de otros niveles de gobierno. Dichas figuras son otorgadas cuando el municipio realiza alguna actividad determinada, ya sea para mejorar ciertos servicios públicos o de otra actividad que el municipio considere importante.

⁴³ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro.- Op., Cit., p. 63.

⁴⁴ Idem.



Los subsidios pueden dividirse en dos tipos:

"Los condicionales y los incondicionales".⁴⁵

Los condicionales son: los que tienen bien establecido el destino que se les debe dar, por ejemplo, los fondos destinados para la construcción de redes de agua potable, pavimentación de caminos rurales, etc.

Por otra parte, los subsidios serán incondicionales cuando los recursos que se entregan a las autoridades municipales no tienen un destino específico. Dichos subsidios pueden ser utilizados de manera libre en aquellos rubros que escoja el municipio.

Es importante señalar que este tipo de ingresos revisten ciertos inconvenientes, en atención a que los municipios muchas veces reciben estos subsidios cuando el presidente municipal tiene o lleva una buena relación con los grupos de la comunidad municipal ó con el gobierno federal, situación que tiene repercusiones palpables en sus ingresos.

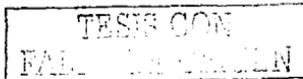
c) Los créditos. Se puede entender como tal:

"aquellas obligaciones que fueron contratadas con alguna institución de crédito, algún particular o los gobiernos estatal ó federal".⁴⁶

Dichas obligaciones pueden estar constituidas por bonos, valores, títulos u otra clase de documentos crediticios.

⁴⁵ SERRANO FAZ, Joel, Op., Cit., p.p. 119 – 121.

⁴⁶ INAP, Op., Cit., p. 92.



Del mismo modo podemos considerar como ingresos extraordinarios a las transferencias, las donaciones, herencias y los empréstitos.

TESIS CON
DEBY

3.6. EL EGRESO O GASTO PUBLICO MUNICIPAL.

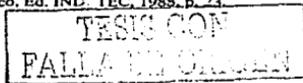
El gasto público municipal constituye uno de los elementos de la hacienda municipal, y como tal representa para el municipio un eficaz medio para que el ayuntamiento cumpla con todas sus funciones públicas.

Este rubro se puede afirmar que forma parte importante en el desarrollo de las actividades municipales, en razón de que con el gasto público el municipio puede realizar las operaciones de adquisición de bienes e insumos necesarios para la prestación de servicios públicos, ya que dependiendo del monto del gasto público destinado en el presupuesto, será la medida en que el municipio tenga posibilidades de brindar mejores servicios a la población.

"El gasto público municipal consiste en las erogaciones efectuadas en el cumplimiento de sus fines administrativos, económicos y sociales. El gasto público municipal constituye uno de los medios más importantes con que cuenta el ayuntamiento para llevar a cabo sus planes y programas de gobierno. Ya que las erogaciones municipales tienen como propósito la adquisición de bienes y servicios destinados fundamentalmente a permitir un otorgamiento apropiado de los servicios públicos municipales que la comunidad reclama".⁴⁷

Analizando la anterior definición, se puede decir que el gasto público municipal constituye en esencia las erogaciones que el municipio realiza para cumplir con sus funciones política, administrativa, económica y socialmente; asimismo, sirve para adquirir bienes inmuebles tanto para destinarlos a un servicio público, así como para emplearlos a los servicios de sus dependencias.

⁴⁷PLASCENCIA RODRÍGUEZ, Francisco, *Economía, Finanzas y Políticas Hacendaria Municipal para Revista Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, México, Ed. IND. TEC. 1988, p. 23



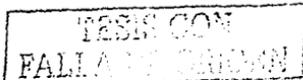
En nuestro país los egresos municipales son calculados según las necesidades existentes; y a su vez, se establecen en un presupuesto anual las áreas en las cuales se utilizarán los recursos que disponga el municipio en uso de sus atribuciones de administrador público, según sean los recursos que le haya aprobado la legislatura local en la ley de ingresos que el municipio le hubiere enviado a la misma.

El presupuesto anual de egresos, es el documento normativo que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido debidamente descritos e incluidos en dicho presupuesto. Es gracias a esta normatividad que el municipio puede prever los recursos financieros para la administración municipal, llevar un control estricto de los gastos, manejar adecuadamente los fondos financieros del municipio y generar información suficiente para el presupuesto de egresos del próximo año.

Para la elaboración del presupuesto de egresos, el municipio debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) El monto disponible de los ingresos del ayuntamiento.
- b) El grado de desarrollo económico, social y urbano de cada municipio.
- c) El plan de desarrollo municipal.
- d) La capacidad financiera y las necesidades administrativas del gobierno municipal; y
- e) Lo dispuesto en la Ley orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos de los Municipios de cada Estado".⁴⁸

⁴⁸INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos*, México, Ed. CEAEM, 1992, p. 7.

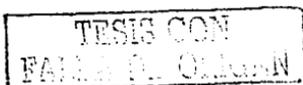


En nuestro país, son tres los tipos de presupuesto de egresos que son los más utilizados por los municipios, y que son los siguientes:

a) **Por objeto del gasto:** Este se organiza con base en los gastos que va a realizar el ayuntamiento, lo que permite identificar mediante un listado, los bienes y servicios que el gobierno municipal adquiere para desarrollar sus acciones.

b) **Institucional Administrativo.:** Aquí se agrupan los conceptos de gastos, con base en las asignaciones autorizadas para cada una de las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento, por lo que es posible identificar el gasto con dependencias gubernamentales que lo erogan.

c) **Por programas:** Se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar, como son los programas de obras, de servicios públicos y de administración en general.



3.7. LOS RECURSOS PATRIMONIALES DEL MUNICIPIO.

Por patrimonio puede entenderse la:

"totalidad de bienes, derechos y obligaciones en donde el Estado es el propietario y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva".⁴⁹

Si se ubica al patrimonio desde un punto de vista jurídico y económico se puede establecer que en sentido jurídico:

"es el conjunto de derechos y obligaciones. Y desde el punto de vista económico se le designa como el conjunto de riqueza que un determinado momento están en posesión de una economía dada".⁵⁰

De las definiciones anteriores podemos señalar dos cuestiones: En primer término se alude al patrimonio en forma general, en segundo término se hace mención a dos aspectos como son el jurídico y el económico; sin embargo, ambos tienen relación ya que conceptualizan al patrimonio en sus respectivos campos, es decir, el patrimonio visto desde el ángulo jurídico y económico.

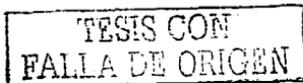
Para el tratadista Pedro Hernández Gaona, el patrimonio municipal se define como:

"El conjunto de bienes, derechos e inversiones en dinero, que le pertenezcan al municipio para realizar sus funciones y objetivos, sirviendo también para su explotación o aprovechamiento que le han de permitir allegarse un mayor número de recursos".⁵¹

⁴⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1991, p. 2362.

⁵⁰ INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES, *Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal, Modulo IV*, Guadalajara, Jalisco, México, Ed. INDETEC, 1996, p. 6.

⁵¹ HERNÁNDEZ GAONA, Op., Cit., p. 65.



De la anterior definición se desprenden tres elementos a los cuales se considera importante hacerles una pequeña explicación; tales elementos son:

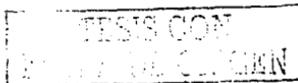
a) Bienes: Recursos materiales cambiables o no, conforman el patrimonio municipal. Es importante mencionar que en la Ley General de Bienes Nacionales, dentro de su artículo 1º, se establece como estará compuesto el patrimonio nacional, y que es de la manera siguiente:

- I) Bienes del dominio Público de la Federación, y
- II) Bienes del dominio Privado de la Federación.

Llevando esta clasificación al campo de lo municipal tenemos que el municipio también tiene estas dos clases de bienes, debido a que él mismo puede destinar a la satisfacción de las necesidades, bienes públicos o privados según sea el requerimiento.

Los bienes del dominio público del municipio pueden ser de uso común, es decir, inalienables e imprescriptibles, pudiendo aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas en la Ley. A su vez, los que se destinan a un servicio público y los propios, también tienen la característica de inalineabilidad e imprescriptibilidad mientras no se le desvíen del servicio público al que se hallen destinados.

Cabe precisar que hay algunas legislaciones estatales que establecen otro tipo de bienes del dominio público, tales como los muebles e inmuebles de valor



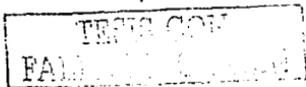
histórico y cultural que les pertenezcan, como ejemplo de ello tenemos al Estado de Guanajuato, que en el artículo 119 de su Constitución hace la distinción a la que se ha referido.

Los bienes del dominio privado pueden ser muebles e inmuebles, los cuales a su vez se dividen en bienes fungibles que pueden acabarse con el uso, y por lo mismo pueden ser sustituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad; y bienes no fungibles, es decir, que no pueden ser sustituidos.

b) Derechos: Facultad que tiene el municipio para disponer de una cosa, que se traduce en rendimientos originados de aprovechamientos de los bienes del municipio. Lo anterior da la idea de que los derechos pueden traducirse como aquella facultad que tiene el municipio sobre sus bienes para disponerlos como mejor le convengan, inclusive sobre los bienes de terceras personas.

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

c) Inversiones: Títulos o valores (acciones y obligaciones) adquiridos por el gobierno municipal. Las inversiones financieras representan otro importante renglón



en el patrimonio municipal, y están representadas por todas aquellas actividades monetarias bursátiles que lleva a cabo el ayuntamiento y que sirven para incrementar el patrimonio municipal. Las inversiones representan la colocación del dinero para hacerlo producir, dicha colocación se realiza en dos formas:

"1. Mediante valores depositados por el municipio en las instituciones nacionales de créditos. Mediante títulos de empresas o acciones en las que el municipio tenga participación en el capital social".⁵²

Por inversiones puede entenderse todo aquel título o valor (acciones u obligaciones) emitidos por sujetos de créditos y adquiridos por el gobierno municipal, para hacerlos productivos o cuidar que nos e desvaloricen.

⁵² Ibidem, p. 12.



3.8. LA DEUDA PÚBLICA.

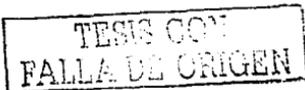
Este rubro, es el último de los conceptos que integran la hacienda municipal, y puede considerarse como:

"el conjunto de obligaciones de una entidad pública en un momento dado. A estas obligaciones se les conoce también con el nombre de circulación o tenencia de la deuda. Las obligaciones están constituidas por bonos, valores, títulos u otra clase de documentos de crédito".⁵³

La deuda pública representa las obligaciones que el municipio contrae tanto con las instituciones de crédito así como con particulares, o con el gobierno estatal e inclusive con el gobierno federal.

Esta deuda pública se puede dividir en dos tipos: La deuda pública interna, y la deuda pública externa; la primera se da cuando las obligaciones son absorbidas por la propia comunidad, y la segunda aparece cuando los tenedores de los bonos gubernamentales se encuentran en el exterior.

⁵³ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Breves Comentarios sobre Finanzas Públicas*, México, Ed. INAP, 1993, 86.



CAPÍTULO IV.

**LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA AUTONOMÍA
FINANCIERA DEL MUNICIPIO.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Fracción IV del Artículo 115 Constitucional garantiza a los Municipio una supuesta autonomía financiera al otorgarle que "pueden administrar libremente su hacienda", hecho que sin duda alguna solo garantiza tal situación, dado que la autonomía financiera no suele darse, tal como puede comprobarse con los diversos argumentos que se presentan en el presente apartado.

Uno de los tanto señalamiento que se puede mencionar en un inicio es aquel en el que se establece que las materias gravables que sean la fuente de los ingresos de los Municipios es exclusiva a la Legislatura de los Estados miembros, las cuales son las únicas que pueden determinar las contribuciones que deba percibir el erario municipal; evitando con esto la anarquía de cada Estado miembro propiciando la falta de libertad económica y auspicando con ello atender las necesidades del Municipio.

Así, con el presente Capitulo se pretende demostrar la falta de autonomía financiera que se tiene hoy en día en el ámbito municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Para nadie es desconocido que los Ayuntamientos atraviesan por una fuerte crisis económica, la cual impide un adecuado desarrollo de sus comunidades como resultado de la falta de autonomía en materia tributaria.

Así, la falta de recursos económicos para dotar a las tesorerías municipales de recursos financieros suficientes o su incremento financiero, tiene como lógica consecuencia que no se pueda llevar a cabo la formación y ejercicio de proyectos que tiendan a mejorar los servicios que los ayuntamientos otorgan; y no nada más la posibilidad de proyectar u ejecutar obras de beneficio social, sino que los municipios quedan condenados a funcionar en la penuria económica crónica, o bien promover y obtener apoyos financieros adicionales para tales proyectos, lo que trae como resultado que el consiguiente endeudamiento externo que "cargan" es en forma casi permanente.

Desde una perspectiva particular, la insuficiencia de recursos financieros de la hacienda municipal obedece a tres circunstancias que son las que originan en gran parte la penuria económica por la que atraviesan los Ayuntamientos, dichas causas son:

La ausencia del Poder Tributario, el deficiente ejercicio de la Competencia Tributaria y las insuficientes Participaciones que les entrega la federación vía Congresos Locales.

TESORERÍA
FALLA DE ORIGEN

Con respecto a las dos primeras, se puede decir que la optimización y reactivación de las haciendas municipales depende en gran parte de los cambios que puedan hacerse en materia impositiva, en función de que los municipios tengan la posibilidad de aumentar sus ingresos a través de las "cargas" tributos; cabe destacar que los ingresos derivados de estas fuentes se ha dado en llamarlos "ingresos propios", y comprenden los derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipales.

Con relación a las participaciones federales, se considera que juegan un papel muy importante dentro de las finanzas municipales, en virtud de que al presentar dificultades en los mecanismos de su determinación, obviamente repercuten en el monto que se tenga que entregar a los municipios, debido a que las participaciones constituyen en la mayoría de los casos más del 80% de los ingresos municipales.

Conviene aclarar que al utilizar la expresión financiamiento, se esta uno refiriéndose a los diferentes recursos que éstos tienen que obtener para hacer frente a las necesidades de obra y servicio público que deben prestar, y no solamente a la concepción limitada de financiamiento como sinónimo de crédito público.

4.2. DEFICIENTE EJERCICIO DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA MUNICIPAL

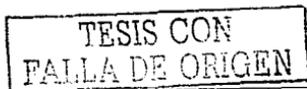
En líneas anteriores señalamos, que a pesar de que los municipios carecen de autonomía en materia tributaria, están dotados de competencia tributaria, y que ésta consiste en la posibilidad de recaudar los tributos cuando se ha producido un hecho que amerite su imposición; es decir, la competencia tributaria consiste en la aplicación de las Leyes de Ingresos municipales:

Sin embargo, este ejercicio también implica una serie de limitaciones que producen un sensible menoscabo en la obtención de ingresos por parte de los municipios. Entre las mencionadas limitaciones, podemos destacar las siguientes:

- "1. Limitaciones imputadas a los contribuyentes;
- 2. Limitaciones relacionadas a la autoridad municipal
- 3. Limitaciones atribuibles a otros niveles de gobierno"⁵⁴

1. *Limitaciones imputadas a los contribuyentes.* Esta situación es muy común, no sólo en el ámbito municipal, sino también en los niveles estatal y federal; ya que siendo los contribuyentes los que se encargan de cubrir las contribuciones, es de esperarse que estos incurran en algunas conductas impropias que lesionan la recaudación de sus obligaciones por parte del municipio. Dichas conductas pueden manifestarse de dos maneras:

⁵⁴ SANTANA LOZA, Salvador, La Hacienda Municipal para Revista Hacienda Municipal N° 47, Guadalajara, Jalisco, México, p. 29.



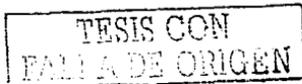
a) **Mínima o nula conciencia tributaria a nivel municipal.** Es regla general, que el contribuyente manifieste una mejor concientización al pago de tributos federales y aún estatales, que su pago de tributos municipales; por lo que los contribuyentes atienden principalmente sus obligaciones con los fiscos federal y estatal, dejando como última atención sus obligaciones fiscales con el municipio.

b) **Negligencia y en ocasiones indolencia de los contribuyentes.** Este apartado guarda una estrecha relación con el anterior, ya que aún prevaleciendo una mínima conciencia tributaria a nivel municipal, se olvida o se deja a un lado toda la responsabilidad que conlleva el pago de las contribuciones, cortando de raíz con la oportunidad de las autoridades hacendarias municipales para captar recursos sin recurrir a la coacción para poder hacerlos efectivos.

2. *Limitaciones relacionadas a la autoridad municipal.* Estas consisten en circunstancias derivadas de la actuación de la autoridad municipal, y que lógicamente repercuten en los ingresos municipales por tener una mala o deficiente aplicación de la competencia tributaria. Dichas circunstancias se pueden enumerar de la siguiente forma:

- a). **Incapacidad Técnica.;**
- b). **Sistemas administrativos deficientes;**
- c). **Escasa información al Contribuyente;**
- d). **Falta de seguimiento en los procedimientos de ejecución;**
- e). **Controles de cumplimiento deficientes;**
- f). **Deficiencias en la comunicación comunidad – autoridad.;**
- g). **Burocratismo”.**⁵⁵

⁵⁵ SANTA LOZA, Salvador, *Reflexiones y Alternativas Sobre el Federalismo Fiscal*, México, Ed. INAP, México, 1991, p. 36.



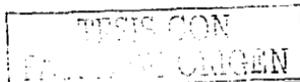
a). Incapacidad Técnica. Los encargados o responsables en el manejo de las haciendas municipales, muchas de las ocasiones son seleccionados en atención a criterios o compromisos de índole política, aún cuando estos no reúnan el perfil o la preparación que un trabajo de esta naturaleza requiere, lo que trae como lógica consecuencia la obtención de resultados deficientes, sin planeación y con frecuentes fracasos.

Asimismo, lo anterior puede reflejar en los contribuyentes una mala imagen de impreparación en las autoridades municipales, generando desconfianza y fomentando la apatía de la comunidad para cubrir sus tributos.

b). Sistemas administrativos deficientes. La aplicación satisfactoria de una Ley de Ingresos depende en gran medida a la implantación de sistemas operativos eficientes, ante cuya ausencia las funciones operativas no pueden llevarse a cabo o bien se realizan con las fallas o deficiencias propias de los sistemas con que se cuenta.

Este apartado guarda una estrecha relación con el anterior, y en el cual se hace referencia a la capacidad técnica de los responsables de los manejos financieros; debido a que poco o nada puede hacer el establecimiento o perfeccionamiento de sistemas administrativos si existe una clara impreparación técnica.

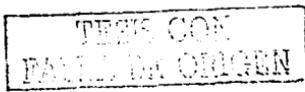
c). Escasa información al Contribuyente. Este es un punto muy importante, en razón de que la información es primordial para que el contribuyente conozca sus



obligaciones tributarias con el municipio, además de la manera y forma en que habrá de cumplirlas. Con relación a esto, es importante mencionar que el gobierno federal ha implementado diversas campañas a través de distintos medios de comunicación para hacer del conocimiento a sus contribuyentes, las obligaciones fiscales a su cargo, así como para informarles alguna modificación a las mismas, sin embargo, a nivel municipal este recurso es poco o nada utilizado.

d). Falta de seguimiento en los procedimientos de ejecución. Los deficientes sistemas administrativos, impiden que se tenga un conocimiento exacto del estado que guardan los procedimientos de ejecución que se inician contra los contribuyentes que han incurrido en morosidad de pagos, dándose de manera muy frecuente el caso, de que se inicien procedimientos en su fase de requerimiento y, transcurrido el tiempo, se presente otro ejecutor fiscal, aún el mismo, para realizar nuevamente el proceso de requerimiento, retrasándose la siguiente fase de embargo y la de remate, si es preciso llegar a ellas.

e). Controles de cumplimiento deficientes. Este punto es muy semejante al anterior, ya que es el resultado de la deficiencia en los sistemas administrativos, por lo que este problema es de difícil solución por parte de las autoridades municipales, ya que al no conocer a la totalidad de contribuyentes, se imposibilita realizar un adecuado control de cumplimiento, resultando que sólo cubren sus contribuciones quienes así lo desean, y es en ese momento cuando la autoridad se entera del cumplimiento de dicha obligación.



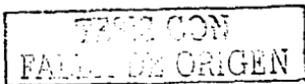
f). Deficiencias en la comunicación comunidad – autoridad. Otra circunstancia que impide el ejercicio de la competencia tributaria, es la falta de comunicación entre la comunidad y las autoridades municipales, debido a que el desconocimiento por parte de los gobernados de las actividades del gobierno, y por ende de los destinos que se dan a los recursos que se obtengan de los contribuyentes, genera un ambiente de inseguridad y desconfianza; situación que obviamente ocasiona un deterioro en la recaudación fiscal municipal.

g). Burocratismo. A todo lo arriba mencionado, se debe sumar los contratiempos y dificultades de que son objeto los pocos contribuyentes que en forma obligada o espontánea comparecen a cumplir con sus obligaciones, esto se manifiesta en malos tratos, trámites lentos, pésimas instalaciones, etc.

3. Limitaciones atribuibles a otros niveles de gobierno. Ahora se pasara a hacer referencia de aquellas situaciones que pueden encontrar su origen ya no en los contribuyentes, ni tampoco en las autoridades municipales, sino en instituciones y dependencias tanto del gobierno federal como estatal. Dentro de las limitaciones que se generan a este nivel, podemos citar algunas de las siguientes:

- "a) Intrincados sistemas legales:
- b) Control defectuoso de los Ingresos por parte de la autoridad fiscalizadora
- c) Presiones en el cobro de un tributo determinado.
- d). Negativa en la entrega de contribuciones a los municipios por parte de Organismos Públicos Contribuyentes".⁵⁶

⁵⁶ Idem, p. 36.

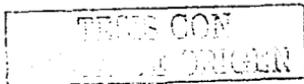


a) Intrincados sistemas legales. Los dispositivos legales en materia tributaria municipal, en frecuentes ocasiones se ven complicados con una mala distribución de la materia en los diversos cuerpos jurídicos vigentes; el manejo y aplicación de estos cuerpos se dificulta en razón de que son aprovechados para incluirles disposiciones no hacendarias que son objeto o materia de otros ordenamientos, pero que por una mala técnica legislativa, se insertan en las leyes de ingresos o de hacienda, tomando muy complejo su manejo. A su vez, si se suma a lo anterior la poca o nula preparación de los contribuyentes en lo relativo a la materia fiscal, el resultado a todas luces es negativo.

Lo arriba mencionado tiene su origen en los Congresos Locales, ya que son ellos quienes por mandato constitucional, ejercen el poder tributario en nombre de los municipios.

b). Control defectuoso de los ingresos por parte de la autoridad fiscalizadora. Teniendo como origen el artículo 115 de nuestra Carta Magna, se otorga la facultad de revisar de las Cuentas Públicas de los municipios por parte de los Congresos Locales. Tal revisión se ejerce por las dependencias conocidas como Contadurías Mayores de Hacienda u otra dependencia afines en cada una de las Entidades Federativas, enfocando su revisión primordialmente a el aspecto del gasto público, no siendo lo mismo para los ingresos que generalmente no se revisa.

Con relación a esto es importante considerar, que en la "cuenta pública" se debe contemplar, no sólo los ingresos que hubo, sino que éstos deben ser



coincidentes con los que se tenían contemplados en la Ley de Ingresos; contemplar el establecimiento de cargos y en su caso alguna responsabilidad.

c) Presiones en el cobro de un tributo determinado. Es muy común que organismos descentralizados, o los propios órganos del gobierno federal o estatal, presionen a las autoridades municipales para que dejen de cobrar o disminuyan el monto o cantidad de determinados gravámenes que corresponden a los municipios, y cuyo cobro no es aceptado en buena medida por dichas autoridades; las cuales en el plano económico dan instrucciones a las haciendas municipales, mismas que se ven coaccionadas y optan por dejar de cobrar los gravámenes con tal de no tener discrepancias con autoridades federales o estatales.

d). Negativa en la entrega de contribuciones a los municipios por parte de Organismos Públicos Contribuyentes. Sobre este apartado, es importante resaltar que a pesar de la existencia de disposiciones legales que obligan a los organismos descentralizados a cubrir contribuciones a los municipios, se da una frecuente renuencia, que muchas veces raya en lo irresponsable, por parte de los mencionados organismos para cumplir con sus obligaciones; asimismo, se da el caso de que los municipios se ven forzados a no recurrir al procedimiento administrativo de ejecución (en caso de ser necesario); debido a que en muchas ocasiones tales organismos prestan servicios públicos, de los que el propio municipio es usuario, y presionan con suspenderlos.

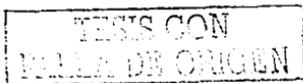
4.3. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y SUS EFECTOS EN LAS FINANZAS DEL MUNICIPIO.

Desde que la Constitución Política de nuestro país estableció la posibilidad que tanto la federación, las entidades y los municipios percibieran contribuciones para su gasto público, se procuró resolver la problemática que pudiera surgir por el hecho de que los tres espacios de gobierno; federación, estados y municipios concurrieran sobre una misma fuente tributaria con dos o hasta con tres impuestos distintos.

La solución que se planteó para resolver esta situación que ofrecía la tributación conocida como "concurrente" para los tres espacios de gobierno, se orientaba en principio hacia la distribución de fuentes tributarias entre municipios, estados y federación, para que de esta forma, determinadas fuentes impositivas se reservaran de manera exclusiva a cada hacienda federal, estatal o municipal.

Es decir, la solución que se adoptó para hacer frente al problema de la doble o triple imposición que representaba la tributación concurrente de los ya mencionados tres espacios de gobierno, apuntaba a ser de carácter cuantitativo y no así de carácter cualitativo. O en otras palabras:

"la solución radicaba en decidir cuales serían las fuentes tributarias que se asignarían a cada espacio de gobierno, reconociéndose en principio, que todos habrían de tener en exclusiva, fuentes contributivas para que en ellas sólo



hubiera impuestos federales, estatales o municipales, pero no de modo concurrente".³⁷

Bajo este sistema, cada espacio de gobierno tendría sus particulares y exclusivas fuentes impositivas para obtener los recursos necesarios para hacer frente al gasto público.

Sin embargo, este proyecto no llegó a practicarse; y en contrario, la federación, mediante reformas a la Carta Magna realizadas entre 1930 y 1945, empezó a reservarse para sí misma y en forma exclusiva algunas fuentes tributarias como por ejemplo; Las relacionadas a la energía eléctrica, la producción de tabacos, gasolinas, etc.

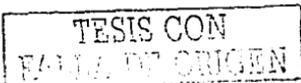
De esa reserva que hizo la federación para gravar en forma exclusiva algunas actividades o fuentes con impuestos federales, se estableció en la propia Constitución que se entregaría una parte del rendimiento recaudatorio a los estados y municipios, o sea, se darían "participaciones" por estos conceptos a los dos espacios de gobierno restantes.

"Los montos a distribuir a todos los estados de cada impuesto federal exclusivo, y el porcentaje específico correspondiente a cada entidad se determinaban sin un método uniforme ni único, de tal forma que la participación de un impuesto era en ocasiones sólo para algunas entidades, y cuando la participación lo era para todas las entidades, sus respectivos porcentajes dependían de distintos factores, situación que no fue del total agrado para algunas entidades federativas".³⁸

A la anterior forma de distribuir "participaciones" federales a los estados y municipios como resultado de establecer impuestos o fuentes exclusivas para la

³⁷ QUINTANA ROLDAN, Carlos, *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1995, p. 402.

³⁸ BRAVO LARA, Jacinto, *Breve Comentarios a la Coordinación Fiscal*, México, Ed. Egrau, 1992, p. 28.



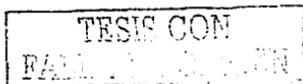
federación, se agregó otra forma mediante la cual también se participaba a las entidades en el rendimiento económico de algún impuesto federal sin que dicho impuesto tuviera el carácter de impuesto exclusivo de la hacienda federal, sino que en este caso la participación se entregaría al estado y sus municipios bajo la condición de que estos no se conservaran impuestos locales y municipales sobre la misma fuente tributaria, sino que aún cuando tanto estados como municipios, a través de este, estuvieran en posibilidad legal de establecer gravámenes sobre ciertas fuentes o actividades, o aún ya contaran con impuestos sobre aquellas los mantuvieran suspendidos o nos los crearan.

Casi en forma simultánea a lo anterior y en ese mismo marco, se estableció entre la federación y las entidades lo que se ha denominado como "Colaboración Administrativa". A través de ésta, las entidades realizarían funciones de administración de algunos impuestos federales en su localidad, recibiendo a cambio participación en el propio impuesto o en sus accesorios bajo la denominación de incentivos.

"Con todo esto, el esquema original de establecer la exclusividad de fuentes de tributación para cada espacio de gobierno como solución a la problemática que ofreciera la concurrencia impositiva, fue hecha a un lado por no decir que materialmente ignorada. En su lugar, se impuso la estrategia cuantitativa de fijar cuántos ingresos habrían de asignarse a la federación, cuantos a los estados, y cuantos a los municipios".⁵⁴

El resultado de la mencionada estrategia, fue el fortalecimiento de la figura de las "participaciones", teniendo como contrapartida la abstención de las haciendas

⁵⁴ PÉREZ TORRES, Javier, *Distribución de Participaciones Federales a Estados y Municipios*, México, Ed. INAP, 1991, p. 94.



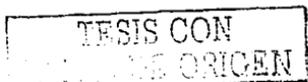
estatales y municipales para crear o tener impuestos propios, que hoy en día esta más que comprobado que son exiguos, además de poco redituables.

A partir del año de 1980, las "participaciones" adquirieron mayor jerarquía y formalidad, ya que a través de una amplia reforma fiscal fueron creadas las bases del actual Sistema de Coordinación Fiscal, y dentro de éste el Sistema Nacional de Participaciones Federales a Estados y Municipios.

A raíz de la citada reforma, las "participaciones" federales ya no se distribuyeron por cada impuesto que se reservó la federación, sino que fue establecida la modalidad de calcular y distribuir las participaciones a partir de todas las contribuciones federales, incluyendo aquéllas que no se había reservado de modo exclusivo.

También se utilizó una forma de cálculo general que garantizaba otorgar a las entidades el mismo monto que en total percibían hasta ese año por ese concepto, más otros importantes que restituirían a las mismas los ingresos que dejarían de percibir por suspender impuestos propios y por otros conceptos.

Las percepciones por concepto de participación federal a los estados y municipios tuvieron un incremento con motivo de esta fórmula, ya que mientras en 1979 las entidades recibían poco más del 12% de la recaudación federal participable, a partir de 1980 recibirían más del 16% por este concepto.



De lo percibido, los estados quedaban obligados a distribuir entre sus municipios por lo menos el 20% bajo las modalidades que cada entidad decidiera, compromiso que ya existía bajo mandato Constitucional con el mismo porcentaje, pero que al crecer las participaciones del estado sobre la que se aplicaba, harían crecer también los ingresos de los municipios por este concepto.

Para los estados y municipios, el ingreso anual que significaban las participaciones hasta antes de 1980, ya eran un concepto importante en el total de sus ingresos, pero con el crecimiento de las participaciones federales en ese año y la suspensión de la casi totalidad de sus impuestos, trajo como consecuencia que en el total de los ingresos públicos anuales de las entidades y municipios, las participaciones representaran entre un 75 y 85% de la totalidad de sus ingresos.

Este hecho al principio no pareció tener mayor importancia, o por lo menos no la tuvo en ese momento, ya que en aquellos años todavía no se presentaba la crítica situación económica de hoy en día; por lo que la atención se centró de manera principal en el incremento de recursos que significó para estados y municipios el aumento de las participaciones federales.

Fue a partir de ese momento que las "participaciones" federales tomaron un lugar preponderante y significativo en los ingresos municipales, ya que la presencia de éstas llega a constituir en algunos casos, y sin exagerar, más allá del 90% en los ingresos del municipio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ciertamente, desde 1980 a la fecha, las participaciones federales se han ido incrementando de manera paulatina por lo que de constituir aquéllas un poco más del 16% de la recaudación federal participable en ese año, para 1983 se incrementó a un 17.5% y un 19% en 1991, para quedar en poco más del 20% a partir de ese año.

Sin embargo, el porcentaje actual de la recaudación federal participable que se distribuye entre las treinta y dos entidades del país con sus respectivos municipios, apenas si representa entre el 12 y 13% de los ingresos totales que percibe cada año la federación, ello sin incluir los conceptos o recursos obtenidos por préstamos económicos. Más aún, las participaciones que recibe el 70% de las entidades federativas no presenta ni el 68 % de los ingresos totales de la propia federación en ese mismo lapso.

"Lo anterior puede darnos claros visos de una marcada tendencia centralista en lo referido a la entrega de participaciones a estados, y lógicamente a los municipios".⁸⁰

Ahora bien, lo importante de todo esto y que viene al tema del presente estudio es lo relacionado a los criterios para distribuir el 20% ya mencionado, de la recaudación federal participable entre las 32 entidades y en donde se ha incluido una fórmula cuyos elementos son variados. La conjugación de los criterios de distribución y los elementos utilizados para este efecto configuran una fórmula muy compleja que ayuda a crear constantes y prolongadas discusiones entre las

⁸⁰ **ORTIZ RUIZ, Miguel**, *Los Ingresos para los Municipios en la Ley de Coordinación Fiscal para Revista Hacienda Municipal*, No.63, Guadalajara, Jalisco, México, 1998, p. 6.

Entidades acerca de la más adecuada discriminación de indicadores y sus beneficios o perjuicios, la temporalidad de su implementación y el nivel de aplicación, la insuficiencia de éstos o el exceso de influencia, su impropia inclusión o la necesidad de incluirles, y en suma, una discusión que no se ha agotado ni abandonado, lo que indudablemente repercute en la participación que corresponde al municipio.

Los elementos e indicadores que intervienen o han intervenido y que influyen en distinta forma en la integración de la recaudación federal participable son, entre otros los siguientes:

" Los impuestos federales, los derechos sobre extracción de petróleo o minería, las devoluciones por los mismos conceptos, los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo, el número de habitantes que tenga cada entidad según el INEGI, el coeficiente de participaciones de la entidad en el año que se hace el cálculo, el propio coeficiente en el año anterior y el del anterior a éste anterior, los impuestos asignables a la entidad en el año anterior del cálculo, etc".⁶¹

El uso de los citados indicadores es diverso y se aplican entre sí, mediante sumas, restas, multiplicaciones, y por supuesto divisiones. Su entrega por entidad es realizada cada mes y durante el año se efectúan tres ajustes, uno cada cuatro meses, en el que se aplica una reestimación y se toma en cuenta la recaudación de ese período liquidando sus diferencias, al igual que al final del ejercicio.

La aplicación e implementación de las fórmulas de distribución de participaciones y sus fondos no son susceptibles de mostrarse en un breve tiempo, en razón de lo complejo de su constitución; lo cual la mayoría de las veces

⁶¹ PÉREZ TORRES, Javier, *Distribución de Participaciones Federales a Estados y Municipios*, México, Ed. INAP, 1991, p. 95.



representa un verdadero galimatías jurídico, resultando la imposibilidad de mostrarse en un breve tiempo; además, el análisis certero de estas fórmulas ha requerido que cada entidad federativa recurra para su interpretación, a personas expertas en la materia, lo que redundo frecuentemente en la disparidad de criterios entre los estados y la federación a la hora de otorgar las participaciones.

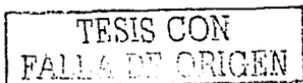
"Con relación a esta situación de mecanismos de distribución de participaciones, cabe destacar que en la mayoría de los estados de la República, a excepción del Estado de México y Tabasco, no se cuenta con una mecánica que ilustre satisfactoria y públicamente la canalización de recursos hacia los municipios, además que justifiquen los montos que les entreguen, y sus correspondientes orígenes".⁶²

Desde su implementación en 1980, hasta la fecha, la fórmula de distribución de participaciones federales ha sido modificada en varias ocasiones, a éstas les ha precedido casi siempre la controversia acerca de los criterios rectores para asignar los recursos federales y sus incrementos a las entidades y municipios, acaso la discusión más recurrente ha sido el decidir si el número de habitantes debe ser el factor más influyente o decisivo en la distribución de participaciones, o si por el contrario los índices de actividad económica deban prevalecer sobre aquéllos, o si es el rezago económico o la marginación los que han de señalar los volúmenes de distribución. Mientras son éstos los temas de controversia, se tiene que:

"las propuestas conllevan siempre a que los aumentos en las participaciones para algunas entidades, signifiquen menor captación de éstas para otras, lo que trae como lógico resultado los desacuerdos entre entidades".⁶³

⁶² **ÁVALOS AGUILAR, Roberto**, *Análisis de la Situación Financiera en la Administración Pública Municipal*, Ed. INAP, México, 1991, p. 45.

⁶³ **BRAVO LARA, Jacinto**, Op., Cit., p. 49.



Otro punto de discusión se da ya no entre entidades, sino de éstas con la federación cuando se afirma que los porcentajes de distribución de las participaciones no han crecido en el tiempo que debían crecer, solicitándose su aumento sustancial; el motivo que la federación ha argumentado en respuesta a las exigencias, es que las participaciones que reciben estados y municipios permiten que unos y otros reciban más ingresos anuales de aquellos que recibirían si hubiesen conservado sus impuestos propios con que contaban hasta antes de 1980, lo cual desde nuestro punto de vista resulta cierto pero muy inequitativo.

Ahora bien, ¿Porqué se dice que resulta inequitativo el argumento anterior? Esta afirmación es en virtud de que efectivamente hay entidades que reciben más ingresos por concepto de participaciones que por concepto de impuestos propios, esto se debe a que esas entidades no cuentan con una infraestructura adecuada que les permita alcanzar un importante desarrollo económico, circunstancia por la cual ven en las participaciones el único camino para salir de su difícil situación. Caso contrario al de aquellas entidades que cuentan con un impresionante auge económico y que sienten que las participaciones federales no tienen justificación, en razón de que la obtención de recursos por esta vía, viene siendo (monetariamente hablando) casi igual a aquel monto que obtendrían si hubiesen conservado sus impuestos propios; asimismo, con el actual sistema si un estado desea ver incrementadas sus participaciones, otro estado tendrá que recibir un monto menor, situación que es conocida en el ambiente fiscal como "efecto suma cero".

" Este efecto surge a raíz de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1990, así los estados menos desarrollados vieron incrementadas sus participaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, en la medida en que el monto a distribuir se mantuvo constante, dicho incremento tuvo como contrapartida la disminución de las participaciones a los estados económicamente más desarrollados".⁴

Sin duda alguna, lo arriba mencionado representa una grave distorsión dentro del sistema de participaciones, y explica por qué los estados más desarrollados son los que más cuestionan y protestan por el actual sistema de distribución de recursos por parte de la federación.

En medio de estas situaciones y a pesar de la moderada pero mayor disposición de recursos con que cuentan las haciendas locales vía participaciones desde 1980, es notoriamente paradójica que la insuficiencia y escasez de recursos para estados, y sobre todo para los municipios, resulten cada vez más graves para enfrentar la demanda de gasto público, indispensable en la realización de las obras y servicios que demanda la población.

Tales limitaciones económicas, ponen en tela de juicio al Sistema de Distribución de Participaciones y al propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que es el que lo origina; asimismo, se puede cuestionar la vigencia del Federalismo fiscal en que se sustentan los dos sistemas anteriores, a través de una seria revisión de éste.

Dicha revisión debe considerar las situaciones objetivas y no deseables que actualmente caracterizan a dicho federalismo, y que se han generado en su evolución; dos de estas situaciones no deseables, son de una parte el que no es en

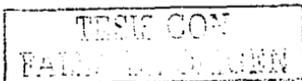
⁴⁴ **ORTEGA LOMELIN, Roberto, *Federalismo y Finanzas Públicas Municipales para Revista Hacienda Municipal* N° 59, México, Ed. INDETEC, 1997, p. 44.**

modo alguno congruente con el federalismo fiscal el hecho de que, más del 85% de los ingresos totales de la federación sean centralizados en ella, y únicamente se destinen a estados y municipios a través de participaciones el 13 ó 14%, a pesar de que es en éstos donde se generaron los recursos.

Otra grave característica no deseable en nuestro federalismo fiscal, es el concepto de participaciones constituya en los presupuestos de ingresos anuales de estados y municipios el rubro casi absoluto con más del 80 y en ocasiones superior al 90% de los recursos en sustitución de los ingresos propios.

En el primer caso, la centralización extrema de los recursos públicos además de entrar en una manifiesta pugna con la integración federalista, entorpece la atención más directa e inmediata de las necesidades colectivas, difiriendo la solución demandada en las comunidades y prácticamente anulando la capacidad de respuesta y de autoridad del estado, y por ende las del municipio.

En el segundo caso, el hecho de los estados y municipios formen sus presupuestos casi exclusivamente con las participaciones federales que reciben, debido a que no cuentan con facultades (dentro de la Coordinación) para crear impuestos propios en las fuentes tributarias principales, ocasiona que no puedan influir en el desarrollo de sus regiones, decidiendo de un modo más directo los volúmenes de sus ingresos y las actividades económicas que los generarían mediante impuestos locales propios.



Para finalizar, se puede decir que la discusión más que de cifras, es de concepto, y es la objetividad de las cifras la que demuestra la incongruencia de éstas con el todavía vigente federalismo fiscal del país y que al final de cuenta repercute en los Municipios.

TESIS CON
DALLA DE ORIGEN

4.4. LA AUSENCIA DE AUTONOMÍA FINANCIERA EN EL MUNICIPIO

Al hablar de ausencia financiera en los Municipios es tratar la falta de Poder Tributario que deben tener dichas entidades, y que prácticamente se esta hablando de aquel poder que:

"faculta al Estado para poder imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas".⁶⁵

Este poder tiene su origen en un acto determinado por el cual se otorga al Estado la facultad para imponer contribuciones, es decir, el Estado no puede imponer contribuciones si no hay una norma establecida que lo faculte para ello.

"Dicha norma deberá provenir de la voluntad popular de los gobernados ya que son ellos quienes, a través de sus representantes, habrán de manifestar la forma o manera en que se ejerza ese Poder Tributario".⁶⁶

En donde Poder Tributario significa:

"la facultad o la posibilidad jurídica del Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hayan en su jurisdicción".⁶⁷

El planteamiento anterior se puede orientar en principio al Estado Federal, y puede ser válido a su vez para las Entidades Federativas, ya que en ambos niveles de gobierno (cada uno dentro de sus respectivas constituciones), se otorga al Poder

⁶⁵ SANTANA LOZA, Salvador, *Reflexiones y Alternativas Sobre el Federalismo Fiscal*, México, Ed. INAP, 1991, p. 32.

⁶⁶ DE LA CUEVA, Arturo, *Justicia, Derecho Tributaciones*, México, Ed. Porrúa, 1999, p. 142.

⁶⁷ JULIÁN FONROUGE, Carlos, *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Argentina, Ed. de Palma, p. 729.

Legislativo la facultad de establecer tributos, sólo que a los Congresos Locales, el poder tributario se otorga con una amplitud mayor que rebasa su propio ámbito tributario y se expande al nivel de los gobiernos municipales, o en otras palabras, los tributos municipales se decretan por las legislaturas locales.

En nuestra Carta Magna dentro de su artículo 115, dispone en el último párrafo de la fracción IV:

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

Con base en lo precedente, aparece que los municipios carecen de poder tributario, sin embargo, están provistos de Competencia Tributaria que consiste en aplicar las Leyes para recaudar el tributo cuando se ha producido un hecho que motive su aplicación.

El ejercicio del poder tributario en materia municipal por parte de los congresos locales, traducido en la aprobación de la Ley de Ingresos de cada uno de los municipios, genera problemas que tienen como lógica consecuencia, una menor obtención de ingresos municipales; entre esos problemas destacan los siguientes:

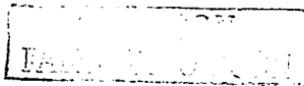
a) Leyes de Ingresos comunes. Este es un problema muy común en nuestro país, en virtud de que prevalece la costumbre en la gran mayoría de los congresos locales, de autorizar una sola Ley de Ingresos para todos los municipios de una entidad determinada, o en su defecto los agrupan a estos por regiones o se recurra a otros criterios y se les autorice una Ley de Ingresos para cada grupo, motivo por el



cual los municipios carecen de una Ley individual que esté acorde a sus necesidades y características propias.

b). **Leyes de Ingresos confusas.** Este es un inconveniente que implica fallas en la técnica de redacción de estos cuerpos legales, debido a que en varios Estados no se tiene contemplada con mucha claridad cuál es la materia que debe tener una ley de ingresos dentro de los documentos que integran el sistema jurídico fiscal de los municipios, ocasionando esto que en ocasiones se encuentren disposiciones procesales o sustantivas dentro de las leyes de ingresos municipales. Lo anterior es en el mejor de los casos, porque es muy usual que se lleguen a encontrar en dichas leyes, disposiciones que poco o nada tienen que ver con la hacienda municipal y que pertenecen a otros cuerpos normativos o de reglamentos municipales.

c). **Tutela Perjudicial de los Congresos Locales.** La Constitución General de la República, dentro de su artículo 115, faculta a los congresos locales a revisar las Leyes de Ingresos de los municipios; a su vez, las constituciones locales otorgan la facultad a los municipios de presentar sus respectivas leyes; sin embargo, en realidad son pocos los municipios que llevan a la práctica esta facultad constitucional, en razón de lo que ha sido considerado por algunos investigadores, entre los que destaca Salvador Santana Loza, como una especie de "Tutela" que es ejercida por los congresos estatales y que se manifiesta a través de señalamientos previos a las autoridades municipales acerca del contenido del documento que como iniciativa deberán presentar, llegándose incluso a los extremos de inducir a los municipios un documento completo que tendrá que ser presentado íntegramente



como iniciativa, sin dar la oportunidad a que cada municipio elabore de manera libre su propia ley de ingresos, en la cual queden impresas sus necesidades de recursos, o bien introduzca aquellos gravámenes que por las propias características del municipio sean más asequibles de obtener rendimientos aceptables.

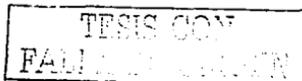
Esta problemática situación se debe, en gran parte, a la clasificación de la que se hacía referencia en lo relacionado a las leyes de ingresos comunes o sea, que se publica una ley para varios municipios o aún para la totalidad de una entidad determinada, lo que hace muy difícil que se puedan atender las necesidades particulares de determinados municipios que chocarían con los intereses o requerimientos de los otros que integren el mismo grupo o listado.

Es importante resaltar con relación a los criterios de agrupamiento o listado lo siguiente:

"que estos se realizan tomando en cuenta la importancia económica de los municipios que integran cada grupo, haciendo a un lado otros factores que no son menos importantes, uno de esos sería el factor población".⁶⁸

d). Diferencia de cuotas en Leyes de Ingresos. Para el señalamiento de cuotas en la Ley de Ingresos, las legislaturas toman en cuenta la importancia económica de los municipios agrupados bajo ese criterio, estableciendo en consecuencia cuotas más altas a los municipios de mayor capacidad económica, sin tomar en consideración que muchas veces en municipios económicamente débiles, los costos de servicios públicos resultan muy altos y en consecuencia los derechos que para

⁶⁸ **RODRÍGUEZ VIDAÑA, Arnulfo**, *Finanzas Municipales*, México, Ed. Editores Unidos, 1991, p. 94.

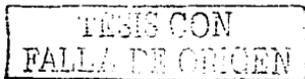


resarcirse de tales erogaciones se fijan en ley, deberían ser más elevados. Esto origina que se ahonden cada vez más las diferencias entre los distintos grupos de municipios.

No obstante lo anterior, se tiene que a los municipios económicamente fuertes en la mayoría de los casos no se les autoriza, casi en ninguno de los estados, los incrementos adecuados para reforzar su situación económica, ni siquiera en los derechos cuyo monto es recomendable que fijan en razón de los aumentos habidos en los gastos que genera la prestación de los servicios públicos.

Esta situación de pocos o nulos incrementos a los municipios, aniquila el interés de las autoridades hacendarias municipales para proponer iniciativas, optando por dejarse llevar por la inercia y permitiendo la "Tutela" de los congresos locales, ante la realidad de que sólo aquellos municipios que tengan un presidente municipal con buenas relaciones o influencias políticas, podrán lograr alguna consideración a sus proyectos en esta materia.

5. Dificultad para reformar leyes de ingresos. Esta dificultad se presenta cuando algún municipio decide "jugársela" y pretender reformar su Ley de Ingresos, por considerar que ésta ya no es acorde a sus necesidades u objetivos, razón por la cual decide presentar su iniciativa. Es entonces cuando se topa con una serie de circunstancias, que la mayoría de las veces representan verdaderos escollos en sus intenciones por lograr una reforma benéfica a su Ley de Ingresos, dichos obstáculos pueden consistir en:

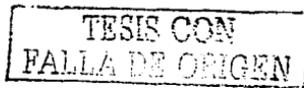


1. El Congreso local se encuentra en período de receso que en la mayoría de los estados es de medio año (en el mejor de los casos) o más; quien tiene la facultad de convocarlo a un período extraordinario, que para estos efectos generalmente es la Comisión Permanente, no considera que estos asuntos contengan la importancia o justificación suficiente como para convocar a legislar al congreso.

2. Otro obstáculo consiste en que aún estando el congreso en período de sesiones, el municipio que presenta la iniciativa forma parte de un grupo de municipios que comparten la misma ley y que resultarían afectados con la reforma, que obviamente no a todos beneficiaría; ante tal problema, generalmente se opta por no aceptar la modificación o por convencer al municipio interesado en la reforma a que desista en su propósito.

Como se puede apreciar, el problema de la falta de autonomía financiera no estriba solamente en esa ausencia de poder tributario, y tampoco en que ese poder lo ejerza el congreso local, sino en la forma de ejercicio de ese poder por parte de las legislaturas, ya que al parecer, debido a sus diversas actividades, agrupan de una manera indebida a los municipios ejerciendo de manera conjunta el poder tributario, olvidándose de las características individuales de cada municipio.

El pretexto para justificar la situación anterior, por lo general se refiere al poco tiempo de que disponen los Congresos Locales; no obstante, esta situación requiere un reanálisis profundo, ya que contiene problemas alternos que requieren de una atención inmediata, en razón de que el poder tributario que los congresos ejercen a nombre de los municipios, en un riguroso respeto a la autonomía municipal, debería



ejercerse de una manera más responsable e individual para cada uno de ellos, dado que al ser cada municipio una organización jurídico política independiente con personalidad jurídica propia y en consecuencia con necesidades bien definidas e identificadas, distintas a las de otros municipios; justifica por si mismo que se le dé un trato particular y distinto a todos ellos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

La falta de recursos económicos en las Haciendas Municipales tiene su origen en la falta de Autonomía Financiera y que se reducen a tres situaciones particulares: la ausencia de Poder Tributario, el deficiente ejercicio de la Competencia Tributaria y inequidad de las Participaciones que entrega la Federación a través de los Congresos Locales.

La falta de Poder Tributario Municipal se origina en nuestra Carta Magna, la cual faculta a los Congresos Locales a establecer contribuciones y otros ingresos, además deberán aprobar Leyes de Ingresos y revisar Cuentas Públicas. De esta situación se puede entender que el Poder Tributario de las Entidades Federativas rebasa su propio ámbito tributario y se expande a nivel de los gobiernos municipales.

Ahora bien, el ejercicio del Poder Tributario por parte de los Congresos Locales, traducido en la aprobación de la Ley de Ingresos cada uno de los municipios, genera un cúmulo de situaciones no deseables que tienen como resultado una menor obtención de ingresos; de esta situación se puede destacar que todos los inconvenientes ocasionados a los ayuntamientos son resultado no del ejercicio del Poder Tributario, sino de la forma en que es practicado ese ejercicio por parte de las Legislaturas Estatales.

Para solucionar o arriba mencionado, es pertinente señalar que es importante que los municipios cuenten con Leyes de Ingresos que realmente respondan a las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

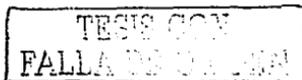
necesidades financieras existentes. Dichas leyes deberán contar para su elaboración de total libertad, lejos de la intervención y "tutela" de los Congresos Estatales.

Asimismo, también pensamos que una reforma Constitucional a la fracción IV del artículo 115, en la cual se otorgue Poder Tributario a los municipios en materia de "derechos", tendría el beneficio de que serían las propias autoridades municipales las que señalen las cuotas que deban cubrirse por concepto de prestación de servicios, en razón de que es la mencionada autoridad quien más conoce los costos reales de los citados servicios y sobre todo al instante en que estos varían.

Por otra parte, el deficiente ejercicio de la Competencia Tributaria es consecuencia de la ineficiente manera en que se aplica la Ley de Ingresos de cada municipio, por lo que se hace indispensable que se optimice la aplicación de dichas leyes con la finalidad de vigorizar la captación de recursos financieros.

En lo referente a las iniquidad en las Participaciones Federales, se puede decir que estas representan, monetariamente hablando, más del 80% de los ingresos municipales, lo que representa una negativa dependencia hacia los recursos entregados por el Gobierno Federal.

Estas Participaciones se encuentran reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal, que es el ordenamiento que establece la forma en que determinan y entregan estos recursos.



Dicha Ley desde un punto de vista particular guarda ciertos aspectos negativos en lo relativo a los criterios de distribución de estos recursos, en razón de que la Federación se queda con más del 80% de todo lo recaudado, dejando a las Entidades Federativas un 14% y a los municipios el resto del total, lo cual resulta verdaderamente injusto, ya que tanto las Entidades Federativas como los Municipios captan y en su caso generan los recursos que como ya dijimos "acapara" la Federación, otorgándoles una pequeña parte que la mayoría de las veces resulta insuficiente para satisfacer las necesidades existentes en los Estados adheridos a la Coordinación Fiscal.

Otro aspecto no deseable de las Participaciones, lo representa el hecho de que hay Estados que reciben más ingresos por esta vía que si hubieran conservado sus propias fuentes impositivas, al contrario de aquellos Estados que demandan la desaparición de estos recursos, con motivo de que reciben cantidades prácticamente iguales por Participaciones a las que recibían por concepto de impuestos propios, esto a todas luces representa un trato desigual para estas Entidades, en razón de que resulta inequitativo el hecho de que haya Estados que teniendo un óptimo crecimiento basado exclusivamente en los ingresos otorgados por la Federación, provoquen que otros Estados que tenían un desarrollo propio, independiente de los ingresos federales, vean frenado su desarrollo con motivo de la Coordinación Fiscal, la cual en vez de fomentar su crecimiento los limita para alcanzar un más alto desarrollo.

TESIS CON
FALLA DE CALIFICACION

En virtud de todo lo anterior, pensamos que sería benéfico que se aumentara el porcentaje de Participaciones que se distribuye entre las Entidades Federativas y sus respectivos Municipios; a su vez, también consideramos de vital importancia que se revisen los criterios de asignación y repartición de Participaciones, con la intención de que se obtengan mecanismos más equitativos que eviten inconformidades entre las Entidades Federativa a la hora de otorgarles sus respectivos recursos.

Como último comentario se puede decir que todas las situaciones descritas con anterioridad requieren de una rápida atención, con motivo de que el Municipio necesita fortalecer su Hacienda, necesita dotarla de más y mejores ingresos que le permitan responder a las cada vez más crecientes necesidades de los sujetos que integran su comunidad, por lo que a continuación se presenta algunas propuestas con la finalidad de que la Hacienda Municipal en nuestro país tenga un sano y correcto desempeño, y que además este en posibilidad de cumplir con todos sus objetivos y al mismo tiempo pueda satisfacer las crecientes necesidades de su población.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Propuestas

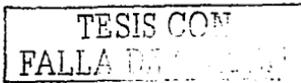
a). En relación a la ausencia de poder tributario.

En lo concerniente a la ausencia de poder tributario, se propone una reforma a la fracción IV del artículo 115 Constitucional, o en su defecto corregir las imprecisiones de que adolece. Dicha fracción dice: "..... la hacienda municipal se formará con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los estados señalen a su favor". Lo estipulado en dicho precepto elimina toda posibilidad del municipio para determinar los ingresos que pudiere recaudar.

A nivel constitucional se considera conveniente dotar al municipio de poder tributario, con la intención de que éstos puedan contar con los recursos que necesitan y poder afrontar el enorme gasto que significa la prestación de servicios públicos.

Con relación a estos servicios, es preciso manifestar que representan una de las tareas prioritarias de las administraciones municipales, siendo el costo de los mismos muy variable de municipio a municipio en atención a diversos factores, razón por la cual la autoridad municipal es quien más conoce acerca de los costos reales que dichos servicios y sobre todo el instante en que estos varían y en consecuencia debieran variar las cuotas de recuperación de ellos.

Sobre este particular, se considera conveniente dotar a los municipios de poder tributario encargándose de estos "derechos"; es decir, autorizarlos para que



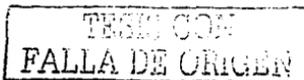
ellos de manera directa señalen los "derechos" que deban cubrirse por concepto de prestación de servicios.

Dotar a los municipios de poder tributario en materia de "derechos" derivados de la prestación de servicios públicos, tendría el beneficio de que serían las propias autoridades municipales quienes con la oportunidad adecuada harían las revisiones a las mismas cuotas, conforme los insumos eleven su precio, evitando así tener que subsidiar los servicios con el consiguiente detrimento financieros.

Ahora bien, a la par de nuestra propuesta de dotar al municipio de poder tributario, se considera que sería de gran utilidad que la misma Carta Marga estipule la obligatoriedad a los congresos locales de emitir una ley reglamentaria del artículo 115, en la ya citada fracción, con la finalidad de garantizar un correcto desempeño tributario municipal.

Por otra parte, con relación a las Leyes de Ingresos, se puede señalar algunas recomendaciones que se piensa serían útiles para mejorar la calidad de dichas leyes, y que redundaría en más y mejores ingresos municipales.

1ª. La legislación de casi todas las entidades contempla a favor de los municipios la facultad de presentar iniciativas de Leyes de Ingresos; sería benéfico que se diera a plenitud el apoyo a los municipios para que con toda libertad fuera presentado dicho documento, y que su contenido en principio provenga de la propia autoridad hacendaria municipal, evitando las iniciativas conocidas como "de



machote" que suelen darse a algunos municipios por parte de las legislaturas locales y que luego se les obliga políticamente a presentar como suyas.

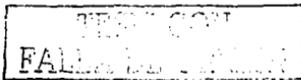
2°. Se recomienda la existencia de una Ley de Ingresos por cada municipio, evitando el agrupamiento de ellos en las Leyes de Ingresos, dado que cada municipio es total y absolutamente distinto de los demás.

3°. Sería de vital importancia el establecimiento de mecanismos legislativos que permitan que en cualquier tiempo sean atendidas y resueltas por parte de los congresos locales, las iniciativas de reforma a las Leyes de Ingresos Municipales.

4°. Es recomendable que el criterio que sigan los congresos locales para aprobar los incrementos en las cuotas anuales de las leyes de ingresos, tomen en consideración como componente determinante las necesidades financieras de cada municipio, con relación a sus programas de gobierno, dejando en plano secundario otros intereses.

5°. Otra situación relevante que mejoraría la recaudación, sería la erradicación en las Leyes de Ingresos de toda aquella disposición que no corresponda a la materia de la misma, ya al hacerla más ágil invitaría a su estudio y en consecuencia al cumplimiento de las obligaciones que de ella provengan.

En resumen, se debe dotar a cada municipio de una Ley de Ingresos que sea un documento operante que responda realmente a sus necesidades en materia de recursos financieros, y para cuya elaboración sea considerada en buena medida la participación del municipio destinatario.



b) Con relación al deficiente ejercicio de la competencia tributaria.

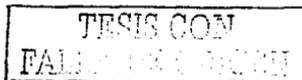
De la exposición de los problemas que se enunciaron en el presente estudio, también se derivan algunas propuestas y recomendaciones tendientes a superar los inconvenientes que se originan por el ejercicio de la citada potestad tributaria.

En el plano estatal se propone que se contemple dentro del ámbito de las Leyes Orgánicas Municipales, la creación y en su caso fortalecimiento de un organismo interno hacendario, que se encargue de controlar que los responsables de la aplicación de la Ley de Ingresos alcancen objetivos de recaudación fijados en los planes y programas aprobados, y que los sistemas y procedimientos tanto jurídicos como administrativos se cumplan cabalmente.

Asimismo, también deberán de tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones:

1ª. Alentar una mayor participación de los municipios en la elaboración de sus Leyes de Ingresos con una mayor presencia en la presentación de sus iniciativas, ya que esto es el caso inicial hacia una óptima competencia tributaria.

2ª. Es imprescindible crear conciencia en las autoridades hacendarias municipales, en el sentido que la aplicación de la Ley de Ingresos es una labor muy complicada, pero que es un deber inexcusable a su cargo, el cual es vital para la actividad financiera del municipio.



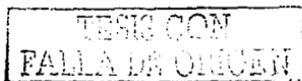
3°. Es recomendable la creación y en su caso perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos establecidos para desarrollar las funciones necesarias para la correcta aplicación de la Ley de Ingresos Municipal.

4°. Fincar responsabilidades en contra de servidores públicos municipales en el caso de incurrir en negligencia que ocasione la pérdida o provoque que la hacienda municipal sufra menoscabo en sus recursos.

5°. Para finalizar, es importante resaltar que debe mejorarse la revisión externa a la cuenta pública municipal por parte de los órganos de fiscalización de las legislaturas locales, ampliando su cobertura a las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos, ya que como se señaló en líneas anteriores, solamente dirigen su atención a la revisión del gasto, olvidando el análisis de los ingresos.

Desde luego, esta última recomendación merece un profundo estudio que esclarezca hasta dónde es posible conforme a derecho, la intervención de las contadurías mayores de hacienda en este aspecto; es decir, si la ampliación de la mencionada cobertura deber ser solamente en el momento de la revisión de la cuenta de la propia tesorería municipal o debe ser en operación y ampliarse a la obtención de datos de terceros, para cotejar las actividades llevadas a cabo. En todo caso, habrá que tener cuidado de respetar en todo momento la autonomía municipal.

c). Con relación a las participaciones federales.

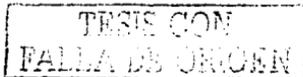


Para que la Hacienda Municipal pueda obtener más recursos y pueda ayudar al óptimo desarrollo de la comunidad municipal, se hace necesario que la federación y los estados sean más conscientes de lo primordial que resulta el contar con un mecanismo de entrega de participaciones más justo y equitativo, que permita subsanar en buena medida el déficit de recursos municipales.

Para lograr abatir el citado déficit, proponemos que se aumente el porcentaje de la recaudación federal participable, que actualmente es del 20%, a cuando menos un 35%. En razón de que el 20% actual es para repartirse entre las 32 entidades federativas, por lo que a los municipios se les viene otorgando de ese fondo un 6% aproximadamente; por lo que resulta verdaderamente raquítico este porcentaje en comparación con el 80% restante que se queda a la federación. Cabe mencionar que los montos por participaciones federales se ha incrementado año con año, pero es obvio que los mencionados aumentos resultan insuficientes para cubrir las necesidades municipales.

En cuanto a los criterios para distribuir el multicitado 20% de la recaudación federal participable, es recomendable que éstos sufran una revisión sustancial que pueda solucionar los problemas que generan las discusiones entre las entidades acerca de cuáles serían los mejores criterios de asignación de participaciones.

Asimismo, resultaría benéfico que la federación revisara y autorizara en su caso, los aumentos de los porcentajes de distribución, con la intención de evitar, en la mayor medida posible, el "efecto suma cero" que resulta perjudicial para aquellos estados que han alcanzado un importante grado de desarrollo, el cual se ve frenado



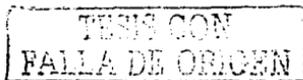
al no verse incrementado el monto de participaciones que reciben, con motivo de que si se ve aumentado este monto, se disminuiría el de otro estado.

Por otra parte, se debe tener en cada entidad federativa un mecanismo que ilustre de manera clara, concisa y eficiente la canalización de las participaciones hacia los municipios, y que al mismo tiempo justifiquen los montos correspondientes y sus respectivos orígenes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- **ACOSTA ROMERO Miguel**, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1992.
- 2.- **ACOSTA ROMERO Miguel**, *Desarrollo de la Administración Local*, Ed. Porrúa, México, 1997.
- 3.- **ACOSTA ROMERO Miguel**, *Desarrollo de la Administración Local*, Ed. Porrúa, México, 1993.
- 4.- **AVALOS AGUILAR Roberto**, *Análisis de la Situación Financiera en la Administración Pública Municipal*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.- México, 1991.
5. **BURGOA Ignacio**, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1992.
- 6.- **BRAVO LARA Jacinto**, *Breve Comentario a la Coordinación Fiscal*, Ed. EGRAU, México, 1992.
7. **CÁMARA DE DIPUTADOS XLVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**, *Derechos del Pueblo Mexicano*, 2ª Edición, Tomo VII, México, 1991.
- 8.- **CARPISO Jorge**, *Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal de México*, Ed. Porrúa, México, 1986.
- 9.- **DE LA CUEVA Arturo**, *Justicia, Derecho y Tributación*, Ed. Porrúa, México, 1989.
- 10.- **DE LA GARZA SERGIO F.**, *Derecho Financiero Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1987.



- 11.- **DE PINA Rafael**, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 307.
- 12.- **DELGADILLO GUTIÉRREZ Humberto**, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- 13.- **DEL RÍO GONZÁLEZ Manuel**, *Compendio de Derecho Administrativo* Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1991.
- 14.- **FRAGA Gabino**, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1981.
- 15.- **GALINDO Miguel**, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1995.
- 16.- **GONZÁLEZ ARENAS Cecilia**, *Hacienda Municipal Autonomía e Independencia para Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación*, Tomo XX, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 1988.
- 17.- **GUTIERREZ GONZALEZ Ernesto**, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- 18.- **HERNÁNDEZ GAONA Pedro E.**, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 19.- **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.-** *Diccionario Jurídicos Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1984.
- 20.- **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS,** *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1991.
- 21.- **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,** *Breves Comentarios Sobre Finanzas Públicas*, Ed. INAP, México, 1993.
- 22.- **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA,** *Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos*, Ed. CEAEM, México, 1992.

23.- **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, *Breves Comentarios Sobre Finanzas Públicas*, Ed. INAP, México, 1993.

24.- **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, *Manual de Hacienda Municipal*, Ed. INAP, México, 1999.

25.- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFIA E INFORMÁTICA**, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales.- 1994 - 1992*, Ed. INEGI, México, 1994.

26.- **INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES**, *Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal*, Modulo IV, Ed. INDETEC, Guadalajara, Jalisco, México, 1988.

27.- **INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES**, *La Administración Hacendaria Municipal*, Ed. INDETEC, Guadalajara, Jalisco, México, 1989.

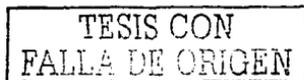
28.- **JULIÁN FONROUGE Carlos**, *Derecho Financiero*, Ed. de Palma, Buenos Aires, Argentina.

29.- **MARGAIN MANATOU Emilio**, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*, Ed. UASLP, México, 1988.

30.- **MANCEDA Miguel**, *México su Evolución Social*, Tomo I, Volumen 2, Ed. Siglo XXI, México, 1992.

31.- **OCHOA CAMPOS Molsés**, *La Reforma Municipal*, Ed. Porrúa, México 1985.

32.- **ORTEGA LOMELIN Roberto**, *Federalismo y Finanzas Públicas Municipales para Revista Hacienda Municipal N° 59*, Ed. INDETEC, México, 1997.



- 33.- **ORTIZ RUIZ Miguel.**- *Los Ingresos para los Municipios en la Ley de Coordinación Fiscal para Revista Hacienda Municipal No. 63*, Guadalajara, Jalisco, México, 1998.
- 34.- **PLASCENCIA RODRÍGUEZ Francisco**, *Economía, Finanzas y Políticas Hacendaria Municipal para Revista Hacienda Municipal*, Ed. IDETEC. Guadalajara, Jalisco, México, 198
- 35.- **PEREZ TORRES Javier**, *Distribución de Participaciones Federales a Estados y Municipios*, Ed. INAP, México, 1991.
- 36.- **QUINTANA ROLDAN Carlos**, *Derecho Municipal.*- Ed., Porrúa.- México 1998.-
- 37.- **REAL ACADEMIA ESPAÑOLA**, *Diccionario de la Lengua Española*, Ed. Technos, Madrid España, 1999.
- 38.- **RENDON HUERTA Teresita**, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México, 1995.
- 39.- **SANTANA LOZA Salvador**, *Las Finanzas Públicas Municipales, para la Revista Hacienda Municipal No. 35*, Ed. INDETEC, Guadalajara, Jalisco, México, 1998.
- 40.- **LOZA Salvador.**- *Reflexiones y Alternativas Sobre el Federalismo Fiscal.*- Ed. INAP, México, 1991.
- 41.- **SÁNCHEZ LEÓN Gregorio**, *Derecho Fiscal Mexicano*, Ed. Cárdenas Editores, México, 1996.
- 42.- **SANTANA LOZA Salvador**, *La Hacienda Municipal para Revista Hacienda Municipal N° 47*, Ed. INDETEC, Guadalajara, Jalisco, México.

43.- SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1996.

44.- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, Ed. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1994.

45.- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN.- *El Municipio en la Revolución Mexicana para Folletines Ilustrativos de la Historia de México*, Ed. Archivo General de la Nación, México, 1980.

46.- SERRANO FAZ Joel, *La Complejidad de las Contribuciones en México*, Ed. Technos, México, 1997.

47.- TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1985.

48.- VILLALOBOS LÓPEZ José L., *Las Participaciones Federales para Revista INDETEC N° 26*, Guadalajara, Jalisco, México.

49.- ZARZOSA ESCOBEDO José A., *Los Ingresos Municipales para la Revista Hacienda Municipal N° 26*, Guadalajara, Jalisco, México, 1993.

LEGISLACIÓN A CONSULTAR

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- México 2001
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2001.
- 3.- Leyes Orgánicas de los Municipios Libres.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**