



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA

CASO PRÁCTICO

INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XICOTEPEC

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

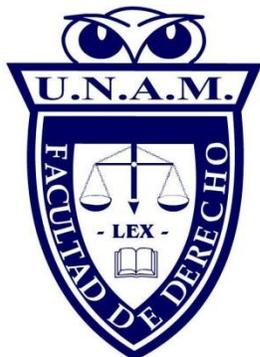
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

KAROL RIVERA BARRIOS

ASESOR

LIC. MIGUEL ÁNGEL RAFAEL VÁZQUEZ ROBLES



“Por mi raza hablará el espíritu”

MÉXICO, D.F.

SEPTIEMBRE 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.**

Cd. Universitaria, D. F., 31 de agosto de 2012

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **RIVERA BARRIOS KAROL** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA CASO PRÁCTICO INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XICOTEPEC."**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

**Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Director.**

LIC. MIGUEL ÁNGEL RAFAEL VÁZQUEZ ROBLES.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL**

100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 - 2010

HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA

CASO PRÁCTICO

INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XICOTEPEC

CONTENIDO

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FIGURA DEL MUNICIPIO

1. DE LA ÉPOCA PRECOLOMBINA AL SIGLO XIX

a. ÉPOCA PRECOLOMBINA.....	2
i. MÉXICO, PUEBLA Y XICOTEPEC.....	2
1. ÁMBITO TERRITORIAL.....	2
a. IMPERIO AZTECA.....	6
i. EXTENSIÓN.....	6
ii. ORGANIZACIÓN.....	11
iii. CALPULLI.....	12
2. ÁMBITO FISCAL.....	18
b. ÉPOCA COLONIAL.....	27
i. MÉXICO, PUEBLA Y XICOTEPEC.....	27
ii. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.....	36
iii. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.....	38

c. ÉPOCA INDEPENDIENTE.....	39
i. DOCUMENTOS JURÍDICOS Y EL MUNICIPIO.....	39
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	
a. PLAN DE GUADALUPE.....	44
b. CONGRESO CONSTITUYENTE 1916 - 1917.....	45
c. ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	46
i. DISCUSIÓN DE LA FRANCCIÓN II.....	47
d. EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	51
e. VENUSTIANO CARRANZA.....	54
f. MUNICIPIO DE XICOTEPEC.....	57
i. ACTIVIDADES PRIMARIAS.....	58
1. AGRICULTURA.....	58
2. GANADERÍA.....	59
ii. ACTIVIDADES SECUNDARIAS.....	60
iii. ACTIVIDADES TERCARIAS.....	61
1. TURISMO.....	61
2. MONUMENTO PREHISPÁNICO “LA XOCHIPILA”.....	62
3. MUSEO “CASA CARRANZA”.....	63
4. PLAZUELA DE LA VIRGEN DE GUADALUPE.....	64
iv. TLAXCALANTONGO.....	64
3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA	
a. TÍTULO SÉPTIMO “DEL MUNICIPIO LIBRE”.....	67
b. ARTÍCULO 103 CONSTITUCIÓN LOCAL.....	69
c. POTESTAD TRIBUTARIA.....	71

CAPÍTULO II

ELEMENTOS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA

1. FEDERALISMO	
a. ESTADO FEDERAL.....	74
b. ENTIDADES FEDERATIVAS.....	87
c. MUNICIPIO.....	93
i. CONCEPTO.....	93
ii. NATURALEZA.....	97
iii. MARCO NORMATIVO.....	100
iv. AUTONOMÍA.....	103
v. PERSONALIDAD JURÍDICA.....	108
vi. RÉGIMEN GUBERNAMENTAL.....	109
1. AYUNTAMIENTO.....	110
2. PRESIDENTE MUNICIPAL.....	111
3. REGIDORES.....	112
4. SÍNDICO.....	113
2. POTESTAD TRIBUTARIA	

a.	CONCEPTO.....	114
b.	SISTEMA TRIBUTARIO (DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS).....	116
i.	ARTÍCULO 73 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	118
1.	CONCURRENCIA.....	121
a.	SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.....	122
ii.	ARTÍCULO 117 Y 118 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	125
iii.	ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	129
3.	OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR	
a.	ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	132
i.	PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	134
ii.	PRINCIPIO DE EQUIDAD.....	137
iii.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	138
iv.	PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO.....	139
b.	ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.....	141
c.	ARTÍCULO 37 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.....	141
4.	HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL	
a.	INGRESOS ORDINARIOS.....	142
b.	CONTRIBUCIONES.....	143
i.	DERECHOS.....	144
ii.	CONTRIBUCIONES ESPECIALES.....	146
iii.	IMPUESTOS.....	148
iv.	ELEMENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES.....	151
c.	PRODUCTOS.....	159
d.	APROVECHAMIENTOS.....	160
e.	PARTICIPACIONES.....	160
f.	INGRESOS EXTRAORDINARIOS.....	161

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO TRIBUTARIO

1. LEY DE INGRESOS

a.	LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	162
i.	CONCEPTO.....	162
ii.	ELABORACIÓN.....	163
iii.	APROBACIÓN.....	166
iv.	CONTENIDO.....	169

b.	LEY DE INGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.....	171
i.	ELABORACIÓN.....	171
ii.	APROBACIÓN.....	173
iii.	CONTENIDO.....	174
2.	PRESUPUESTO DE EGRESOS	
a.	PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	175
i.	CONCEPTO.....	175
ii.	ELABORACIÓN.....	176
iii.	APROBACIÓN.....	178
iv.	CONTENIDO.....	180
b.	PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA	
i.	ELABORACIÓN.....	183
ii.	APROBACIÓN.....	185
iii.	CONTENIDO.....	186
3.	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.....	188

CAPÍTULO IV

HACIENDA PÚBLICA DE XICOTEPEC

1.	LEY DE HACIENDA MUNICIPAL Y CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA	
a.	HACIENDA PÚBLICA.....	195
b.	LEY DE INGRESOS.....	202
c.	PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	202
2.	INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO	
a.	FEDERACIÓN.....	203
b.	ENTIDADES FEDERATIVAS.....	211
c.	MUNICIPIOS.....	213
3.	MUNICIPIO DE XICOTEPEC - PUEBLA	
a.	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XICOTEPEC PARA EL EJERCICIO FISCAL 2011.....	213
i.	CONCEPTO DE INGRESOS.....	216
ii.	INGRESOS REGULADOS.....	218
1.	IMPUESTOS.....	218
2.	DERECHOS.....	220
3.	PRODUCTOS.....	223
4.	APROVECHAMIENTOS.....	224
5.	PARTICIPACIONES FEDERALES.....	225
6.	APORTACIONES FEDERALES.....	226
7.	INGRESOS EXTRAORDINARIOS.....	227
iii.	PRINCIPALES INGRESOS.....	228
iv.	OBSERVACIONES.....	229
v.	APROVECHAMIENTO TOTAL DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.....	231

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

CAPÍTULO VI

PROPUESTA

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

LEGISGRAFÍA

CIBERGRAFÍA

DEDICATORIAS

A Dios por su infinita bondad y por la vida que me ha dado.

A mis padres, por estar siempre a mi lado sin importar las condiciones, por su ejemplo, valor, y trabajo. **Los amo.**

A mi hermana Karen, porque siempre ha luchado contra cualquier obstáculo.

A mi hermano Eder, por compartir tiempo conmigo y demostrar que sí se puede.

A mis abuelitos Agripina, Abacuc y Lidia, y al resto de mi familia, gracias a sus acciones he aprendido el valor que tiene esta vida.

A José Joel (*rolito*), mi amigo y compañero durante este tiempo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ayudarme a ver que hay más de cuatro paredes.

A mi Facultad de Derecho, por todo lo que me ha brindado: amigos,
experiencias y conocimientos.

A ustedes que físicamente no están, pero dejaron huella en mi vida:
mi prima Esthersita, mi abuelito Martín y mi tío Felipe.

A Xicotepec, a Puebla, a México, lugares a los que orgullosamente
pertenezco.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por permitirme culminar mi Licenciatura, y hacer posible este trabajo, tan anhelado por mí y mis seres queridos.

A la vida, por ser siempre tan cambiante.

A mis Padres, María Teresita y Hermenegildo, porque con su amor, paciencia, trabajo y esfuerzo, han luchado por darnos lo que más pueden. Gracias por ser parte de mi equipo.

A mis abuelitos, Agripina, Lidia y Abacuc, por ser tan generosos y sabios en sus consejos.

A mis hermanos, Karen y Eder, porque son incomparables.

A José Joel, por apoyarme en todo este tiempo. No tengas duda de que eres un ser especial.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme todo sin reparos.

A mi Facultad de Derecho, porque en ella encontré a personas importantes para mi formación académica y personal.

A mis maestros, por las enseñanzas que sabiamente me transmitieron.

A mi Maestro Miguel Ángel Rafael Vázquez Robles, por siempre mostrar humildad y tener vocación de servicio, por impulsar a los jóvenes y por construir – fomentar un pensamiento crítico. Por darme la oportunidad de trabajar con él.

A la Maestra Delia Luz Méndez Valles, por el gran apoyo que me ha brindado en todos los aspectos.

A mis amigas Wendy, Alicia, Itzel, Mariana y Karen, por recibirme al llegar a la Universidad. Y a Andrea por su compañía en el Instituto.

A Anaïd Bucio por tenderme la mano en momentos sumamente difíciles.

A mi amiga Mariana Monserrat Pozos Rosario, con especial atención, ya que ella me facilitó su computadora para poder realizar este muy querido trabajo. De verdad, muchas gracias.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FIGURA DEL MUNICIPIO

1.1 DE LA ÉPOCA PRECOLOMBINA AL SIGLO XIX

Puesto que todo en la vida cambia, el México que actualmente conocemos no es el mismo desde siempre; bajo esta premisa se genera un proceso histórico que se contará *a posteriori*. Es por ello que la historia, como lo plantea el historiador M. Bloch historiador francés, es “la ciencia de los hombres en el tiempo”.

Si bien hay quien precisa que la “historia es un proceso continuo que no se detiene”¹, consideramos diversas etapas, lapsos o épocas históricas para explicar el acontecer mexicano; de acuerdo a ello, dividir la historia es una manera de racionalizar y captar la esencia de ese movimiento, de los factores de cambio y las características propias del objeto de estudio.

En esta tesitura, tenemos que el doctor Marco Antonio Pérez de los Reyes, en su texto “Historia del derecho mexicano I”, divide la historia de nuestro país en siete periodos, a decir: época prehispánica, conquista española, colonización, guerra independiente, México independiente, porfirismo y Revolución mexicana hasta nuestros días. Por su parte, en la obra “Nueva historia mínima de México”² se divide en etapa precolombina, colombina, independiente, reformatoria, revolucionaria y contemporánea.

Por lo que a nosotros respecta consideramos que la clasificación o división puede reducirse a tres etapas: precolombina, colonización y vida independiente.

¹ GALLO T., Miguel Ángel, *México en su historia 1. Del México antiguo a la república restaurada* México, Quinto Sol, 2003, p. 9.

² ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *Nueva historia mínima de México*, México, Colegio de México, 2004, p. 12.

A continuación abordaremos tanto el ámbito territorial como fiscal de los tres sujetos a estudio: Estados Unidos Mexicanos (México), Estado Libre y Soberano de Puebla (Puebla), y Municipio de Xicotepec (Xicotepec), en lo que respecta a lo acontecido en la primer época histórica de acuerdo al orden cronológico ascendente: la época precolombina.

ÉPOCA PRECOLOMBINA

Dicha etapa comprende todo aquello que ocurrió con anterioridad a la llegada de Cristóbal Colón al territorio americano, y que curiosamente él consideraba como las “Indias”. Esto nos lleva a hablar de las culturas prehispánicas desarrolladas en este continente y, específicamente tocaremos aquéllas asentadas en lo que hoy es México.

MÉXICO, PUEBLA Y XICOTEPEC

ÁMBITO TERRITORIAL

Gracias a los hallazgos encontrados en Alaska se ha podido establecer que debido al paso del hombre a través del Estrecho de Bering el poblamiento americano comenzó hace 30 000 a. C.

De esa fecha hasta el 20 000 a. C. se considera el periodo de los hombres recolectores – cazadores, ya que en sus inicios los sujetos dedicábanse a la “caza mayor” y a la recolección de algunas plantas silvestres, mismas que les servían de complemento alimentario. En el año 7 500 a. C. un gran cambio climático convirtió extensas llanuras en zonas desérticas, razón por la cual la actividad del hombre sufrió enormes cambios, ejemplo de ello es que emprendió la caza de presas de mucho menores dimensiones y comenzó la recolección de “nueces, raíces, hierbas, semillas, moras, frutas, pescados y moluscos”³. Para este momento el hombre se encuentra en un cierto grado de civilización ya que localiza y se asienta en lugares con elemento acuífero, lo que le fue benéfico para iniciarse en la actividad agrícola. Tal situación condujo a los grupos humanos a convertirse en semi – sedentarios.

³ *Ibid* p. 27.

La agricultura, que en su primera etapa se conoce como “protoagrícola o incipiente”, fue el motor provocador del asentamiento de pueblos capaces de generar cultura. En atención a este suceso, los historiadores dan la pauta para clasificar el desarrollo de los pueblos prehispánicos en periodos a los que designan como Horizontes Culturales.

El historiador Miguel Ángel Gallo señala una periodización básica al contemplar los horizontes preclásico, clásico y posclásico; en cambio, en la obra “Nueva historia mínima de México” editada por el Colegio de México se muestra una subdivisión y, en consecuencia, se obtiene una segmentación más detallada. Los horizontes que se contemplan en esta obra son: preclásico temprano (2500 a. C. – 1200 a. C.), preclásico tardío o protoclásico (500 a. C. – 200 d. C.), clásico (200 d. C. – 650 d. C.), epiclásico o clásico tardío (650 d. C. – 900 d. C.), posclásico temprano (900 d. C. – 1200) y posclásico tardío (1200 – 1521).

El territorio en el que florecen las culturas citadas de cada horizonte es Mesoamérica, porción que comprendió desde el sur de Tamaulipas y Sinaloa hasta Costa Rica, sin embargo, aunque hay quienes indican que fue hasta el norte de Nicaragua. Efectivamente, en la época precolombina el territorio de lo que hoy es México representó sólo una porción de Mesoamérica.

La porción de Mesoamérica que comprende la actual República Mexicana ha sido dividida en seis zonas en relación a los Estados que conforman el existente territorio nacional; de tal manera, tenemos:

1. Zona Maya.- que comprende: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, una fracción de Tabasco y Yucatán; además de parte de países centroamericanos como Honduras, Guatemala, Belice y el Salvador.
2. Zona Oaxaqueña.- abarcando Oaxaca, parte de Puebla, Guerrero, Chiapas y Veracruz.
3. Zona Costera del Golfo.- que abarcaba el sur de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, porciones de San Luis Potosí e Hidalgo.

4. Zona Costera Pacífico.- que ocupó el sur de Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, parte de Guerrero y Guanajuato.
5. Meseta o Altiplano central.- donde se ubica Morelia, Estado de México, Distrito Federal, Tlaxcala, una sección de Puebla e Hidalgo.
6. Zona Chichimeca o Bárbara.- cuya extensión comprendió Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Aguascalientes y parte de Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua.

El Horizonte Preclásico, caracterizado por la existencia de una comunidad primitiva cuya evolución es pausada pero constante, comprende a las Culturas Arcaicas. En éstas hay una población reducida, por lo que la división del trabajo y la organización social no son complejas; se trata de culturas teocráticas concentradas en poblaciones que funcionan alrededor de centros ceremoniales como Zacatenco, Tlatilco, Copilco, Cuicuilco, Tlapacoyan, Tabasco (La Venta, Tres Zapotes y San Lorenzo) y Lopeño en Michoacán.

En este lapso temporal se desarrolla la cultura madre, es decir, la cultura olmeca o *hullmecas* (habitantes de la región del hule), que ocupó una extensión de 12 000 km² a lo largo del Golfo de México, el sur de la Sierra, río Papaloapan al oeste y al este de Tonalá.

Debido a la importancia de esta cultura, nos atrevemos a mencionar que su historia se fracciona en tres etapas:

1. Olmeca I.- que va del año 1500 a. C. a 1 200 a. C. Llamada etapa formativa.
2. Olmeca II.- del 1 200 a. C. a 600 a. C. Investida por el esplendor de dicha cultura ya que centros ceremoniales, escritura y organización social son notoriamente desarrollados.
3. Olmeca III.- que abarca del 600 a. C. al 100 a. C. En la cual desaparece sin saber las causas exactas de tal acontecimiento.

En el Horizonte Clásico el poder teocrático llega a su máximo esplendor, pues se construyen los grandes centros ceremoniales (pirámides del Sol y la Luna, templo dedicado a Quetzalcoatl en Teotihuacan, Monte Albán, Bonampak y Palenque) y existe una organización social más compleja. La economía se componía de lo agrario, el

comercio, la guerra y el tributo. Efectivamente, háblase ya en este momento histórico de la presencia del tributo como el medio por el cual la clase dominante se hace del producto social.

Los historiadores han enunciado tres características que diferencian a este horizonte, y son: la producción agrícola como la base de la organización económica, el tributo que origina el intercambio de productos, y el poder de las diversas culturas manifestado por la presencia de éstas en lugares lejanos.

Las culturas que destacan dentro de este horizonte son la cultura teotihuacana, que cubre el altiplano central; maya que abarca el sur y sureste de Mesoamérica con ciudades como Palenque, Piedras Negras Yaxchilan, Tikal y Petén; Totonaca cuya primera capital fue El Tajin; y Huasteca, de origen maya, sobresalen en esta etapa.

En el último Horizonte cultural, Posclásico, se transita de una sociedad eminentemente teocrática a una sociedad militarizada. Esto llevó a que la estabilización de las culturas se viese opacada por guerras, tanto al interior como al exterior de los asentamientos poblacionales. En este lapso destacan los chichimecas o grupos bárbaros que agrupamos en: tolteca chichimeca, mixtecos – zapotecos, *olmecas históricos* (diversos a los olmecas del preclásico) y las siete tribus provenientes de *Chicomóxtoc* (lugar de las siete cuevas).

El dominio militar, la decadencia del arte, el aumento de la práctica ritual (sacrificios), la urbanización, que como ejemplos tenemos las ciudades de Tula, Cholula, Tlaxcala, Chichen – Itzá y Teotihuacán; y por último, el uso de la metalurgia para la elaboración de objetos de ornato, son puntos particulares del horizonte cultural posclásico.

Las *culturas principales*⁴ del horizonte posclásico fueron la cultura nahua y maya. En el pueblo nahuatlaca están los toltecas, chichimecas de Tezcoco, y aztecas originarios de Huehuetlapallan, Amequemecan y Aztlán – Chicomostoc, respectivamente. De los anteriores, los Imperios Tolteca y Azteca fueron los más sobresalientes.

⁴ Bravo Ugarte indica una división entre culturas secundarias y principales. Las primeras incluyen a los señoríos totonaco, mixteco, zapoteco y tarasco. BRAVO UGARTE, José, *Compendio de historia de México*, 13 ed., Ed. JUS México p. 10.

En el altiplano central, se desarrolló y asentó la cultura tolteca cuya ciudad principal fue *Tulla – Xicotitlan* actual Tula del estado de Hidalgo. Esta cultura aproximadamente vivió 250 años, pereciendo por la desintegración de su sistema tributario; como la mayoría de las culturas, trató de expandir su territorio.

La estrategia de expansión de la cultura tolteca se efectuó a través de las rutas donde practicaba el comercio, lugar de donde podían adquirir materias primas esenciales. Esos trayectos llevaban al Golfo y al Pacífico. Como puede observarse, se trata de puntos opuestos que ponen de manifiesto la ambición acaparadora de extensiones territoriales por parte del pueblo de Tollan.

El itinerario comprendía Tollanzinco (Tulancingo), Acaxochitlan y Cuauchinanco (Huauchinango), actuales Municipios de los Estados de Hidalgo y Puebla. Se considera que esta ruta, la del Golfo, fue la más larga, y en consecuencia, de la mayor importancia para los pueblos conquistadores.

En los tiempos de la cultura tolteca surgieron Culhuacan y Azcapotzalco. El primero adquirió la riqueza de los totonacos ya que se refugiaron en ese territorio; en tanto que Azcapotzalco ejerció poder sobre los chichimecas de Tezcoco y el pueblo azteca.

Imperio azteca

Extensión

De acuerdo con Wigberto Jiménez Moreno, el pueblo mexicana o azteca salió de un lugar denominado *Aztlán* o *Aztán* (lugar de garzas, de la blancura o de los lagos), isla localizada al norte del altiplano central, motivo por el cual se le llamó azteca. Él afirma que la hoy laguna de *Mexcaltitlán* pudo ser aquél lugar de procedencia; en contraposición Paul Kirchoff es partidario de que Chicomóstoco, localizado al suroeste de Guanajuato y provincia del Imperio Tolteca, fue de donde salieron. Una tercera vertiente indica que Aztlán y Chicomostoc son el mismo lugar.

La emigración chichimeca, procedentes del Norte, obedeció a dos situaciones: la excesiva carga tributaria a la que estaban obligados, y la búsqueda de una señal. Realmente, se le

ha dado mucha mayor importancia a la segunda razón, pues implica un fundamento teocrático.

La señal, comunicada al pueblo por su primer guía Huitzilopochtli, era localizar un islote donde hubiese un águila devorando una serpiente sobre un nopal; es trascendente tal indicación porque encontrado el lugar procederían a asentarse definitivamente para construir su ciudad, Tenochtitlán.

El peregrinar mexica duró doscientos años, durante éste el pueblo sufrió desprecios, ataques y abusos, mismos que no fueron suficientes para opacar sus deseos de cumplir con la misión encomendada por su protector, el sacerdote Huitzilopochtli.

A su partida, el pueblo mexica estaba organizado en siete calpultin (clanes, tribus o comunidades) “compuestos por varias familias nucleares unidas por lazos de parentesco real o mítico”⁵. De todos, el calpultin huitznahuaque o suriano llevó como calpultéotl (dios de calpulli) a Huitzilopochtli, situación que le daba un poder superior.

Los lugares por lo que pasaron fueron Tula, Atlitalaquia, Tlemaco, Atotonilco, Apazco, Tequeíquiatic, Zumpanco, Xaltocan, Acolhuacan, Ecatepec, Tulpétlac, Amalinalpan, Acolnáhuac, Popotlan, Atlacuihuayan, Xicotepetl, entre otros.

En Chapultepec permanecieron más tiempo y salieron de ahí debido a que varias ciudades – estados los consideraron amenazadores, debido a ello el grupo azteca se dispersó; pese a esto, cierto número se concentró en *Culhuacan* donde se ofrecieron como tributarios a cambio de ocupar un sitio para habitarlo.

El terreno que se les concedió fue Tizapan, que de conformidad con varias versiones, era un espacio inhabitable no sólo por la escasa y seca vegetación sino también por la existencia de animales ponzoñosos; finalmente, salieron de ese lugar por las luchas internas que se suscitaron.

⁵ LÓPEZ LUJÁN, Leonardo y MANZANILLA, Linda coord., *Historia antigua de México*, México, INAH – Coordinación de Humanidades Instituto de Investigaciones Antropológicas, 2001, V. III: El horizonte posclásico, p.271.

El siguiente y último lugar en el que se establecieron fue un islote que pertenecía al Señor de Azcapotzalco, allí fundaron la gran *Tenochtitlan*. Este lugar fue elegido porque encontraron las señales que su guía y protector les había mencionado; nuevamente adquirieron la calidad de tributarios bajo el señorío de Azcapotzalco, aunque podían mantener de manera autónoma su organización política y social.

La fundación de Tenochtitlan ocurre en 1325, sin embargo, es conveniente destacar que hacia el 1300 los Señoríos poderosos en la cuenca central eran el “señorío tolteca de Culhuacan, chichimeca de Tenayuca, otomí de Xaltocan y acolhua de Coatlinchan”⁶. A mediados del siglo XIV Azcapotzalco, y Texcoco destacaron por su notoria rivalidad, situación que fue aprovechada por el pueblo chichimeca de Huitzilopochtli (conocido posteriormente como aztecas) para aumentar presencia poco a poco.

Los historiadores han señalado tres etapas en la evolución del pueblo mexicana, nahuatlaca o azteca, a saber:

1. La primera comprende entre los años de 1325 a 1427.
2. La segunda etapa va de 1427 a 1500. Periodo que es de suma importancia ya que inicia la llamada Triple Alianza, hecho que le significó convertirse en una sociedad verdaderamente indomable.
3. La última, de tan sólo dos décadas, fue de 1500 a 1521, año en que ocurre la caída de esta cultura.

En efecto, durante este proceso evolutivo llegaron a ser un sinónimo de poder. A continuación hablaremos sobre su desarrollo.

A partir de su fundación los gobernadores electos fueron los sacerdotes y caudillos Oceloapan, Quiapan, Ahueyotl, Xomimitl, Acacitli, Mentzincach, Xocoyotl, Atotol, Xihupoti, Tenochtli. En 1376 por permisión de Azcapotzalco tuvieron a su primer rey.

El primer *tlatoani* (que quiere decir el que habla) de *Tenochtitlan* fue Acamapichtli, le sucedieron Huitzilíhuit y Chimalpopoca; éstos participaron en las *campañas militares*

⁶ *Ibid* p. 273

encabezadas por el señor de Azcapotzalco, lo que les valió un pago consistente en una indemnización del tributo obtenido. Como puede apreciarse, para este momento el pueblo azteca seguía subyugado por el Señorío azcapotzalca.

Hacia 1426, año en que fenece Tezozomoc, se impone como gobernante del señorío Azcapotzalca a Maxtla. Sin embargo, el cargo le correspondía a Yaitzin por ser el primogénito, empero, éste fue muerto por órdenes del propio Maxtla. Debido a las circunstancias en que subió al poder, su mandato fue puesto en duda y el pueblo tepaneca (azcapotzalca) quedó dividido.

Los líderes tenochcas (aztecas) aprovecharon este momento para crear y fortalecer relaciones con otros pueblos descontentos por el dominio sufrido. Chimalpopoca, tercer tlatoani azteca, no reconoció a Maxtla como sucesor legítimo, razón que le llevó a la muerte. A Chimalpopoca le sucedió Izcoatl, que se traduce como víbora de pedernal.

El cuarto tlatoani azteca, estando en el poder, hizo lo posible para formar alianzas con pueblos dispuestos a combatir a la urbe tepaneca; la victoria se logró en 1428 cuando dieron muerte a Maxtla y vencieron los Señoríos de Coyoacan, Xochimilco, Tlahuac, Mixquic, Chalco y Amecamecan. Estos territorios pasaron a manos de la Alianza y junto con el excedente productivo (tributo en especie) fueron repartidos. Se considera que a partir de ese momento, la agrupación tenochca transita de señorío a Estado.

A esta alianza se le ha denominado Triple Alianza⁷ en virtud de que tres fueron los miembros de la misma: Texcoco, Tlacopan y Tenochtitlan teniendo como gobernantes a Nezahualcoyotl, Totoquihuatzin e Izcoatl, respectivamente; las capitales recibieron el nombre de hueitlatocayotl, adjetivo que implicaba una jerarquía superior.

El triunvirato gozaba de independencia y gobierno autónomo. Se considera que esta alianza fue una verdadera confederación, ya que se unían para declaraciones de guerra, desarrollo de compañías militares, tributación, así como también en acciones de paz y

⁷Las alianzas con regularidad fueron tripartitas aunque también hubo cuádruples. Podemos citar algunas alianzas: Chichen Itzá, Uxmal y Mayapán, en la península de Yucatán; Ihuatzio, Páztcuaro y Tzintzuntzan, en Michoacán. ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *Nueva historia mínima de México*, México, Colegio de México, 2004, p. 28.

alianzas. En el caso del nombramiento de tlatoani debía tomarse en cuenta a todos los señores, en el entendido de que se necesitaba la ratificación de los no proponentes⁸.

A la muerte de Izcoatl, quedaban Moctezuma Ihuilcamina y Tlacaelel con igual derecho a gobernar. El primero quedó como tlatoani de 1440 a 1460 y se creó la figura del *cihuacoatl*, primer ministro, con la finalidad de mantener una organización unida y evitar lo que sucedió con el señorío tepaneca; este cargo lo desempeñó Tlacaelel.

En 1453 se desató un enfrentamiento entre la triple alianza y el pueblo chalca quedando este último bajo la sujeción del señorío azteca, lo cual provocó la emigración de gran cantidad de gente hacia Huexotzingo (Puebla). Tras este suceso el emperador mexica comenzó una política expansionista hacia una parte incipiente de lo que hoy conocemos como los Estados de Puebla, Veracruz, Guerrero y Oaxaca. Cabe destacar que no controló a los señores de Puebla y Tlaxcala cuyo poder radicaba en ser parte de la vía de comercio con la costa del Golfo y el sur de Mesoamérica; la rivalidad entre estos dos señoríos (Tlaxcala – Puebla) y los mexicas siempre fue evidente.

Hacia 1469 sube al poder Axayacatl quien conquistó Tehuantepec y bajo su mando logró sofocar una rebelión surgida en Tlatelolco por el cacique Moquihua. Éste pidió ayuda a chalcas (establecidos en Huexotzingo), tlaxcaltecas y huexotzincas, entre otros, el cual le fue negado y tuvo que enfrentar al gran poderío del imperio mexica. El periodo de este tlatoani finalizó en 1481 y durante el mismo fallece el señor tezcocano, Nezhuacoyotl.

Durante un periodo muy reducido, de 1481 a 1486, gobernó Tizoc Chalchihuitlatonacatzin, que significa “agujerado con esmeraldas o pierna enfermera”. Su dirección se caracterizó por ser pacífica puesto que las campañas militares no fueron su principal eje rector. En su época se inició la construcción del Templo Mayor.

Por el contrario, Ahuizotl, tlatoani de 1486 a 1502, logró conquistar Chiapas, Oaxaca, Centroamérica, y combatir a los mazahuas y otomíes ubicados en los Estados de México, Querétaro, Hidalgo y San Luis Potosí. Hay que indicar que no todas las campañas de

⁸ Es decir, la elección no concernía a todos sino únicamente a los que no proponían el sujeto a entrar en el cargo.

sometimiento fueron victoriosas ya que en la parte norte de lo que hoy es la República Mexicana no se visualizó triunfo alguno. Pese a ello, se calcula que alrededor de las últimas décadas del siglo XV el gran imperio alcanzó su máxima extensión.

La importancia de hablar del ensanchamiento territorial del señorío azteca radica en que la adquisición de nuevos terrenos implicaba nuevos poblados obligados a cumplir con cargas tributarias.

Cumplida la etapa de adición de pueblos y territorios, la Triple Alianza pasó a consolidar sus relaciones con los conquistados, esto es, se encargaron de fomentar un severo control y eficaz incorporación.

Organización

La condición social del individuo fue determinada por el origen de éste, es decir, el nacimiento ubicaba al sujeto en el rango social correspondiente. La excepción a este principio general se manifestaba en el cambio de estatus de un macehual a noble cuando demostraba tener un auténtico “valor militar”⁹.

La jerarquía social en la cultura azteca se integró de seis estratos que se componían de dos grandes divisiones: nobles y plebeyos. Con base en ello tenemos: nobles, pochtecas, macehuales, tamemes, mayeques, esclavos.

Los nobles (pillis o pipiltzin), a su vez, subdividiéndose en tres niveles:

1. Tlatoani, que fue el jefe de los caciques o señores;
2. Tecuhtli, señores o principales;
3. Pillis o parientes subordinados de los dos anteriormente indicados.

Éstos se encargaban de los altos puestos dentro de la organización del estado, la guerra, la impartición de justicia y el aspecto religioso. Su labor era retribuida con parte de los tributos obtenidos. Al igual que el trabajo desempeñado, la forma de vestir era exclusiva para este grupo ya que los demás no podían utilizar los atavíos propios de la nobleza.

⁹ *Ibid* p. 48.

Los pochtecas o comerciantes tenían dos funciones primordiales, por un lado eran embajadores que se desplazaban de un lugar a otro llevando mercancías de intercambio; y por otro, eran espías de las actividades de los sitios pendientes por conquistar. Debido al papel que representaron recibían dádivas, como por ejemplo no pagar tributo.

La gente común fue designada como *macehuales* o *macehualtin*, eran la clase plebeya que agrupó a artesanos, campesinos, agricultores, pescadores, trabajadores especializados, personas con diversos oficios. Este sector fue muy importante ya que era el proveedor de los elementos para la ejecución de guerras, además de ser el satisfactor del tributo necesario para mantener al primer grupo descrito.

Los *tamemes*, o cargadores de oficio, surgieron a falta de animales para transportar bienes. Los bultos eran colocados en la espalda con una cinta que corría hasta la frente del sujeto, dándole el apoyo y soporte necesario para equilibrar el peso cargado.

Los *mayeques* eran un grupo especial ya que fueron los tributarios de los pueblos vencidos en las campañas militares de los aztecas. Pagaban el tributo impuesto y trabajaban las tierras que pasaban a manos del grupo vencedor. Tenemos que aclarar que las condiciones de pago no fueron iguales, sin embargo, este es un punto que estudiaremos en el siguiente apartado.

Por último, estuvieron los esclavos o *tlacollis*, a estos se les permitía tener familia, y no eran sometidos a un régimen tan severo como en otras culturas.

Todo este elemento poblacional vivía dentro del Imperio Azteca, pero ¿cómo se organizaba territorial, política y administrativamente? Pues bien, para detallar este aspecto tenemos que remitirnos a la institución del Calpulli.

Calpulli

La palabra *calpulli* proviene de *calli* que significa casa grande, no obstante, la traducción que se le ha dado es barrio, suburbio, aldea o pueblo; de una u otra manera que se designe, para la cultura azteca significó la “célula fundamental de la estructura política [y

administrativa]”¹⁰. Cabe destacar que esta figura no fue ideada por los Aztecas sino que su origen se remonta al pueblo teotihuacano y con el tiempo pasó a todo el Valle de México.

El *calpulli* se subdividía en grupos familiares cuya característica fue pertenecer a un ascendente común al que se le denominó *tata*, de esta manera, cada célula tenía más de un *tlaxcalli* (casa u hogar). Se habla de lazos de sangre y parentesco que por lógica cuentan con antepasados comunes.

Esta institución involucró unidad política, administrativa, militar, religiosa, familiar, residencial, social, cultural, económica, laboral y fiscal.

Tanto la autonomía de este ente como la intervención de los *tlatoanis* en su desarrollo presentaban límites. La primera de ellas fue su naturaleza política puesto, que ésta le significaba obediencia a un poder superior que tenía jurisdicción civil y criminal sobre el *calpulli*.

En materia religiosa cada *calpultin* o *calpulli* contaba con un dios patrono al cual le rendían culto. Por lo que hace a las cuestiones laborales, podemos decir que el trabajo involucraba a todos los miembros, de tal suerte que se consideró como un trabajo colectivo. Respecto a la toma de decisiones, el jefe de cada *calpulli* era quien, auxiliado de un Consejo de Ancianos, manifestaba lo que debía hacerse; sin embargo, revestía una autoridad muy limitada sin más atribuciones que las relativas al aseguramiento del orden.

Resulta interesante mencionar a los *calpullis*, célula principal del imperio azteca, porque varios autores opinan que es el municipio del mundo prehispánico ya que era toda una organización que contenía desde aspectos meramente administrativos hasta fiscales y políticos, es decir, representaba la unidad de la organización social del pueblo tenochca y, reflejaba “la constitución política, jurídica y económica” de éste.

Ya hemos hecho mención sobre las zonas geográficas en que se dividió nuestro territorio para comprender el desarrollo de las culturas prehispánicas en los distintos horizontes

¹⁰ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, México, Oxford University Press, 2003, V. I, p. 83.

culturales. Por lo que ahora toca hacer mención sobre qué sucedía en el territorio que hoy ocupa el Estado Libre y Soberano de Puebla.

En la época precolombina la entidad poblana formó parte de la llamada región del Altiplano Central, la cual estuvo poblado desde 20 000 a. C. En esta zona central se localiza el Pico de Orizaba, el Popocatepetl y el Iztaccihuatl, encontrándose limitada por la Sierra Madre del Este y del Oeste.

En esta área las culturas que florecieron fueron la Teotihuacana en el horizonte clásico, Tolteca y Tlaxcalteca en el horizonte posclásico, así como la Azteca en la parte final de tal horizonte.

Debido a que hemos hablado del antecedente más directo en el caso de la ocupación del territorio mexicano, el caso de Puebla no será la excepción.

En el valle de Puebla se encontraba asentado el pueblo Huexotzinca, éste, junto con el Señorío de Tlaxcala, representó una excepción a la capacidad de conquista de la Triple Alianza ya que en toda su primera y segunda etapa no fueron sojuzgados por los gobernantes de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan.

La razón de ser de las *campañas militares* del poderío azteca radicaba en que tanto parte de Puebla como Tlaxcala “controlaban una muy importante vía de comercio con la Costa del Golfo y el sur de Mesoamérica”¹¹.

Ambos Señoríos, el de Puebla y el de Tlaxcala, tomaron poder en toda la región que ocupaban llegando a constituirse como una “Alianza Menor” o confederación de reinos. De esta manera, la historia los ha calificado como los tradicionales enemigos de los mexicas.

Durante el siglo XV el señorío poblano, así como el tlaxcalteca “fueron... lo que mayor resistencia y oposición seguían presentando para la Triple Alianza”¹².

¹¹ LÓPEZ LUJÁN, Leonardo y MANZANILLA, Linda coord.. *Op. cit.* p. 286

¹² *Ibid* p. 290

Pese a que hemos referido lo anterior, es preciso señalar que hacia 1504, según Muñoz Camargo, la población huexotzinca sostuvo una guerra con Tlaxcala de la que resultaron vencidos. Su fracaso los motivó a pedir auxilio a Tenochtitlan, quien estaba gobernada por Moctezuma Xocoyotzin, ante la solicitud del señor de Huexotzingo el tlatoani “envió inmediatamente un gran ejército pero no pudo vencerla [a Tlaxcala], perdiendo gran cantidad de soldados y valientes guerreros”¹³.

Al parecer, ambos señoríos permanecieron pasivos, empero, en 1515 fueron los tlaxcaltecas los que invadieron Huexotzingo, venciéndolo y arrebatándole sus cosechas. Ante este evento, un sector importante de la población huexontzinca se refugió en Tenochtitlan; nuevamente el imperio azteca llevó a cabo campañas militares contra la urbe tlaxcalteca y, una vez más, fueron inútiles ya que no consiguieron recuperar el territorio ocupado.

Pese al apoyo otorgado por la Triple Alianza, y en específico el pueblo mexicana, los huexotzincas se reconciliaron (1518) con el otro señorío independiente y lograron regresar a su ciudad de origen.

Por último, sólo falta mencionar que el señorío huexotzinca no comprendió completamente la demarcación territorial de la entidad poblana, por lo que exceptuando esta porción, la parte restante, con sus respectivas poblaciones, estuvo sujeta al dominio de las campañas militares encabezadas por la poderosa alianza tripartita.

Señalado lo anterior, ahora hablaremos sobre Xicotepec uno de los actuales Municipios de Puebla. Éste está ubicado en la Sierra Norte del Estado de Puebla, antiguamente estuvo poblado por toltecas, nahuas, otomíes, totonacas y tepehuas aunque con el paso del tiempo, únicamente prevalecieron los grupos nahuatlacas y totonacas. A continuación haremos un recorrido histórico sobre la evolución del Señorío de *Xicotepetl* o “cerro de avispas”.

¹³ *Id.*

Los historiadores han determinado que en este lugar prosperó el pueblo tolteca, lo que inclusive se manifiesta en el nombre del mismo, pues atiende al cerro tutelar de Tollan, el Cerro Jicuco llamado *Xicocotepetl*, que quiere decir “cerro con muchas avispas”. Por otra parte, Ixtlilxochitl señala que este sitio fue receptor de “refugiados fugitivos toltecas después de la caída de Tula”¹⁴.

La ocupación por parte del reino de Tollan obedeció a su deseo expansionista ya que ordenó expediciones a nuevos territorios. Dentro de las últimas expediciones llegaron a la región xicotepequense, en la que residían pueblos totonacas, ya que Xicotepec era uno de los límites del reino del Totonacapan. Pueblo que fue sometido.

El 21 de abril de 1120 los toltecas “consuman la fundación de Xicotepec en nombre de Huémoc, quinto soberano del imperio tolteca”¹⁵. Para avalar su conquista, crearon el escudo de armas de Xicotepec el cual cuenta con ocho símbolos: la avispa, un árbol de miel, un sol, una serpiente, un guerrero, una montaña, un águila y una figura humana.

No obstante, a finales de ese año, el pueblo tolteca fue invadido por grupos chichimecas que permanecieron, por más de cuatro décadas en este territorio.

Después de este tiempo, nuevamente el pueblo totonaca se apoderó del cerro de avistas; más de un siglo se vio envuelto en un clima de tranquilidad hasta que el pueblo acolhua llegó e irrumpió la vida del poblado xicotepequense para dominarlo.

En ese momento el grupo acolhua centraba sus políticas en actividades expansionistas, ejemplo de ello es que al estar ubicado en el sureste del Valle de México, con capital en Texcoco, conquistó Tollantzinco (Tulancingo), parte de la huasteca, Cuauhinanco (Huauchinango) y Xicotepec durante el gobierno de un solo rey, Techotlula.

El primer príncipe de origen acolhua en Xicotepec fue Tlachotla, el cual gobernó hasta 1432, año en que “Nezahualcoyotl, rey de Texcoco, nombra a Quetzalpantzin, Señor de

¹⁴ STRESSER – PÉAN, Guy, *El códice de Xicotepec. Estudio e interpretación*, México, Gobierno del Estado de Puebla – Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos - Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 85 Códice

¹⁵ NAVA CABRERA, Gumesindo, *Monografía de Xicotepec.*, México. 1980, p. 30.

Xicotepec y Consejero real de la casa de Texcoco [sic]¹⁶; en Tollantzinco se impuso a Tlalolintzin, en tanto que Nauhecatzin lo fue de Cuauchinanco. Los tres fueron miembros del Consejo de los trece dignatarios del reino acolhua.

La importancia de tener a la región de Xicotepec como provincia obedecía a que conjuntamente con Tollanzinco y hasta Tuzapan (Tuxpan, Veracruz) formaron una de las rutas comerciales del Altiplano Central.

En sustitución de Quetzalpaintzin se nombró como jefe del Señorío de Xicotepec a Cipactli, hijo de Nezahualcoyotl, de 1451 a 1478. Hacia 1472 Nezahualcoyotl fallece y le sucedería su hijo menor, Nezahualpilli que tan sólo contaba con siete años de edad; las inconformidades por sus demás hijos se manifestaron y gracias a la intervención del pueblo mexica, a través de Axayacatl, no hubo problemas mayores, aunque la consecuencia de ésta fue la intervención aztecas en provincias alejadas, como las de la Huasteca.

Xicotepec tuvo un nuevo gobernante, igualmente de ascendencia acolhua, llamado 6 – *Tecpactl*¹⁷. Durante su periodo sostuvo conversaciones con guerreros aztecas los cuales transitaban por este territorio en búsqueda de nuevas conquistas, o represión de sublevaciones.

Se estima que en 1487 Huachinango, encabezado por el señor Xochiteuctli, se alió al pueblo mexica. Este suceso es trascendente dado que comienza la intervención por parte del imperio azteca en regiones que estaban en manos de Tezcoco sin la necesidad de declaración de guerra alguna al tercer miembro de la alianza. Esto es, el poder que gozaba Texcoco se veía ya debilitado por lo que con mayor frecuencia requería de la ayuda de los aztecas.

¹⁶ *Id*

¹⁷ Los nombres de los gobernantes de Xicotepec los obtuvimos del Códice de Xicotepec y, en aquella época se estilaba anteponer un número puesto que tenía significado.

El siguiente señor de Xicotepec se llamó Coatl, Serpiente, según lo indican los restos del glifo hallado en la sección 19 del Códice de Xicotepec. Este señor realizó frecuentes visitas al reino de Texcoco, en específico a la Corte de Nezahualpilli.

El señor Coatl o Serpiente también es significativo ya que Moctezuma II le ofreció a sus hijas en matrimonio, cuestión más bien considerada como una estrategia política o dinástica, la fecha exacta de las nupcias no se conoce, más hay indicios de que acaeció entre 1510 y 1515. “Los Anales de Cuauhtitlan ... por ejemplo, mencionan que en el año 6 – Acatl (1511) una hija de Moctezuma fue a casarse en Colhuacan y que en 7 – Tepactl (1512) otra de sus hijas fue a desposarse con el rey de Cuauhtitlan”¹⁸.

Se aprecia que los ideales de dominio sobre los pueblos es imperante aunque cautelosa ya que por medio de un matrimonio el Imperio Azteca vio la posibilidad de acceder al noroeste del antiguo imperio acolhua, que desde la muerte de Nezahualcoyotl rey de Texcoco ya presentaba serios debilitamientos.

A partir de lo anterior, se aprecia que el pueblo mexica se apoderó de la región xicotepequense de manera pasiva. Tal situación se confirma dado que en el Códice citado no se presentan indicios de enfrentamientos bélicos, e inclusive, el Señor Coatl continúa en el poder como gobernante.

ÁMBITO FISCAL

Con anterioridad, hemos indicado que en el horizonte clásico las políticas de las culturas se centraron en ideologías teocráticas; por el contrario, en el horizonte posclásico el cambio se dirigió al poder militar.

En razón de esto, no fue extraordinario encontrar sociedades con naturaleza bélica y visión expansionista. El allegarse de poder no sólo significó el apropiamiento de tierras sino también la obtención de recursos a través de la imposición de cargas económicas a las comunidades sometidas. En efecto, la guerra se convirtió en el medio para acrecentar los imperios tanto territorial como económicamente.

¹⁸ STRESSER – PÉAN, Guy Op. cit. p. 145

Cabe destacar que el “pago del tributo” no es de una época, pues esta obligación se presentó en diversas etapas con distintas connotaciones; no obstante, sí puede destacarse que en la época prehispánica la finalidad fue la adquisición de bienes y servicios.

En este apartado primeramente hablaremos del imperio mexica, para con posterioridad agotar lo referente a Huexotzingo y, por último Xicotepec.

Reiteramos que, en una primera etapa el pueblo mexica tuvo la calidad de súbdito, es decir, de tributario de los diferentes Señoríos a los que estuvo sometido a cambio de que se les permitiera permanecer en esos territorios. De hecho, aun cuando lograron establecerse en el territorio donde vieron la señal prometida, terreno azcapotzalca, también fueron tributarios de este señorío.

En su calidad de vasallos, que mantenían no obstante que se les había permitido tener tlatoni, estaban obligados por una parte a pagar tributo y por otra, a participar en las *campañas militares* organizadas por el Señor de Azcapotzalco, y a cambio les era entregada una indemnización derivada del tributo que en la lucha se obtenía. Este tipo de participaciones les valió a los tenochacas o aztecas el calificativo de *valientes guerreros del altiplano central*.

En 1430 cuando forman la gran alianza bajo el tlatoni Izcoatl (1430)¹⁹, dejan de ser un pueblo tributario para convertirse en una sociedad tributante de los pueblos sometidos y de su comunidad interna. En otras palabras, el pueblo conquistado pagaba a las autoridades internas y a las del señorío que lo había incorporado; según Obregón Rodríguez el “fenómeno de incorporación – aceptación de condiciones tributarias – rebelión, fue constante a lo largo de toda la historia de la Triple Alianza”²⁰.

El “sistema tributario” se basó en una relación desigual para los miembros de la alianza tripartita dado que la repartición de lo recaudado se hacía en cinco partes: una quinta parte para Tlacopan y, el resto para Texcoco y Tenochtitlan por partes iguales.

¹⁹ *Vd. supra* p. 9

²⁰ LÓPEZ LUJÁN, Leonardo y MANZANILLA, Linda coord. *Op. cit.* p. 285

Hemos indicado la transición del pueblo mexicana de tributario a tributante pero ¿qué es el tributo? Pues bien, para Obregón Rodríguez el tributo “fue la forma básica de apropiación del excedente productivo de las comunidades y señoríos dominados, por los vencedores”, a lo que agregamos, que también respecto de la propia comunidad, excluyendo a la clase noble, y con un trato particular para artesanos y comerciantes.

En el caso de la *ciudad* de Tenochtitlan, el sistema tributario obedeció a una estructura territorial básica²¹, el calpulli, sin el elemento de sometimiento, que era importante en la obtención del tributo.

En el centro de mayor concentración poblacional la responsabilidad u obligación del tributo recaía en la comunidad; esta mecánica funcionó de la misma forma en los sojuzgados, ya que como referimos, la institución del calpulli se difundió por el altiplano central.

En este caso, es importante señalar que las tierras comunitarias, de naturaleza infraccionable e inalienable, adjudicadas al calpulli, fueron la fuente generadora de productos que servían para cubrir las cargas tributarias.

Como puede deducirse, en general, la clase obligada a tributar era la plebeya, aunque también se incluía a los artesanos, los que tributaban únicamente en especie. En el caso de los mercaderes, éstos tributaban igual que los artesanos, pero estaban exentos de acudir a las guerras.

Ahora bien, los territorios externos tributaban al imperio mexicana ya por ser pueblos conquistados por éste, o bien, porque un pueblo desprotegido acudía a solicitarles protección. Dentro de la primera forma, podían encontrarse dos situaciones: el pueblo conquistado aceptaba voluntariamente dar al fuerte lo que éste pidiese para evitar futuros ataques, o bien, el pueblo respondía bélicamente, pero si perdía terminaba tributando. La resistencia fue un factor determinante en el aspecto tributario ya que nos

²¹ Aunque sabemos que no sólo actualiza este aspecto sino también político, religioso, administrativo, entre otros.

lleva a un punto elemental que fijaba la relación tributaria con el imperio: el sometimiento.

La forma de tributar estaba íntimamente relacionada con el grado de sometimiento del pueblo. El historiador Miguel Gallo T. indica que podía haber: sometimiento total, medio y con autonomía.

Cuando había un sometimiento total los pueblos perdían el derecho a elegir a su Señor así como el derecho sobre su territorio, y se les imponía un cobrador de la Casa Real llamado *tetecuhtin*. En el sometimiento medio, el pueblo continuaba con su Señor nativo, pero igualmente se les imponía un cobrador de impuestos. Por cuanto hace al sometimiento con autonomía, este implicaba conservar tanto el derecho a elegir a su Señor como retener sus territorios sin imposición de cobrador ya que el propio pueblo, por sí mismo, lo llevaba al imperio y lo entregaba al *calpixque*.

El imperio azteca aplicó las tres clases de sometimiento en las provincias o regiones a los que acudía en sus *campañas militares*. Por tanto, hacer hincapié en que los combates bélicos representaron para el pueblo mexicana el medio más importante para adquirir poder territorial y económico, no resulta repetitivo.

El tributo de aquella época adquiría dos formas específicas: el tributo en especie o productos, y el tributo en trabajo.

El tributo en trabajo consistía en prestar un servicio personal para propiedades estatales u obras comunales. La importancia de esta forma de extracción tributaria se manifestó en la construcción de obras públicas como acueductos, caminos, sistemas de irrigación, carga de mercancías en caravanas de comercio o carga en campañas militares.

Dado que en la época precolombina la circulación de la moneda tal cual la conocemos hoy día no operaba, de acuerdo a la situación que se vivía se actualizó el tributo en especie, en productos que se entregaban.

El tributo en especie o productos consistía en entregar un bien al tributario, los productos impuestos generalmente se relacionaban con el lugar conquistado, pero también sucedía que a la población se le obligase a tributar con objetos de otros sitios, lo que provocaba un intercambio comercial entre las diversas regiones. Dentro de este rubro destacan las piedras preciosas, el algodón maderas finas, plumas de aves, granos de cochinilla, mantas, láminas, trajes pero también el maíz, frijol, chía, huautli, mantas de algodón o fibra, maxtlatl, huipillin y cueitl.

La cuantía del tributo dependía de la riqueza de la región y de la resistencia que hubiesen presentado a la conquista azteca.

Los lapsos en los que debían ser satisfechas las cargas impuestas, iban de cada ochenta días, a cada medio año o año completo. Esto dependía de la época de recolección o de caza del bien con el que se tributaba, o del servicio que se prestaba.

Una vez reunido el importe del tributo este era entregado a la autoridad correspondiente, siendo el cogobernador o Cihuacoatl, el responsable de la tributación y el tesoro, mientras que los *calpixque* y *tepalcacele* o *petlancete* eran recaudador y tesorero, respectivamente. En el caso de las provincias, el tributo no llegaba de manera directa a la capital, sino que se detenían primero en cabeceras o pueblos que eran obligados a concentrar el producto de las comunidades conquistadas. Estos centros de concentración o *calpizcagos*, según indica Ramírez de Fuenleal, estaban bien protegidos, y eran responsables frente a los funcionarios de la capital o calpulli.

Los gobernadores de las cabeceras o pueblos concentradores recibieron el título de *tecuhtli*; estos se encargaban de recibir y enviar una porción a las capitales imperiales, el restante permanecía en la cabecera destinándose a la manutención y prestación de servicios locales.

De acuerdo con Mohar Betancourt, el tributo recabado por la conquista azteca se utilizó para consumo directo, una redistribución, o para inversión en otras actividades económicas. Era de consumo directo, ya que había productos que se agotaban en su

primer consumo. La redistribución se enfocó en las cuestiones religiosas como celebración de ceremonias de culto y mantenimiento de templos. En cuanto a las inversiones, éstas se emplearon principalmente para la construcción de caminos, manufacturas, fiestas, etcétera. En resumidas cuentas, obtenido el recurso, éste servía para la satisfacción de gastos de la corte, funcionarios, sacerdotes y manutención de la nobleza, sostenimiento de guerras, celebración de fiestas y obras públicas siendo únicamente éstas últimas las que representaban un beneficio inmediato para el pueblo.

Al pueblo azteca se le ha calificado como una *sociedad despótico – tributaria*, ante “la ausencia de propiedad privada de la tierra, existencia de comunidades agrarias autosuficientes y, el papel fundamental jugado por el Estado en la economía”²², situación que se constata con la sola forma de proceder de los órganos estatales respecto de “la extracción de tributos a las comunidades [consideradas en manera específica como calpullis pero también referido a las ciudades y pueblos sometidos]”²³.

A principios del siglo XVI, Tenochtitlan tuvo como tributarios a casi todos los habitantes del centro de *México* y una pequeña zona en el área maya, cuya excepción abarcaba Tlaxcala, Huexotzinco, Atlixco (los tres pertenecientes al valle poblano – tlaxcalteca), Meztitlan (Hidalgo), Yopitzingo (costa del pacífico) y Tototepec (mixteca costera). En la obra “El tributo mexicana en el siglo XVI: Análisis de dos fuentes pictográficas”²⁴ puede encontrarse un mapa que indica el nombre de las ciudades y los productos que tributaban a los señoríos para su posterior repartición, esta obra hace un estudio exhaustivo del Códice Mendocino²⁵.

De las características del sistema tributario prehispánico podemos destacar las siguientes:

²² GALLO T., Miguel Ángel Op. cit. p. 55

²³ Id (p.55 Gallo).

²⁴ MOHAR BETANCOURT, Luz María, *El tributo mexicana en el siglo XVI: Análisis de dos fuentes pictográficas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1987, p. 388.

²⁵ NOTA AL PIE. El código mendocino se mandó elaborar en tiempos del primer virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza, y tiene tres partes: la primera se avoca a la historia de los reyes de Tenochtitlan, la segunda sección habla de la vida indígena, y la última parte es la Matrícula de Tributos. Tal matrícula es una información precisa respecto a la economía y tributación prehispánica. Se ha considerado que tanto este documento como el Azayú II integran al derecho fiscal azteca. Se mandó elaborar ya que sería un regalo para el rey Carlos V sin embargo, la embarcación fue asaltada por piratas franceses que lo robaron e introdujeron al mercado negro. André Theuriet lo vendió en 1590 a un capellán inglés de nombre Richard Hakluyt; actualmente se encuentra en la Biblioteca de la Universidad de Oxford.

1. Que el pago es en bienes y servicios.
2. El tributo proviene de un pueblo vencido o de otro que solicita protección.
3. El pueblo mantiene un régimen interno inalterable, salvo que la dominación haya sido dificultosa, de ahí que el tributo fijado se relacionaba con el grado de sometimiento y resistencia opuesta.
4. El uso del tributo era destinado al sometimiento de la clase noble, la burocracia y, en pocas dádivas al pueblo (en caso de fiestas o ritos).
5. El no pago de tributo fue indicador del deseo de independencia por parte de pueblo dominado que se ve limitado con el envío de séquitos a las poblaciones rebeldes.

Derivado de lo expuesto, debemos destacar que al ser varios los señoríos desarrollados en tal extensión territorial, en igual proporción hubo sujetos acreedores del tributo. En el caso de la situación tributaria del territorio poblano en el mundo prehispánico, obedeció a dos grandes grupos: valle tlaxcalteca y valle poblano.

Debemos recordar que el territorio en aquellos días se clasificaba en aquellos que pertenecían a los pueblos conquistados, a través de campañas militares ejecutadas por el Imperio Mexica, y las pertenecientes a los pueblos no sometidos, como lo fueron Huexotzinco, Atlixco y Chollulan (sumándose Tlaxcala).

Al respecto, Obregón Rodríguez indica que: “Para principios del siglo XVI la Triple Alianza, ya evidentemente dirigida de acuerdo a los intereses de Tenochtitlan, tenía como tributarios a casi todos los habitantes del centro de México y una pequeña zona en el área maya (Chiapas y Guatemala), quedando así aislados entre los grupos sujetos unos cuantos enclaves independientes como Tlaxcala, Huexotzinco y Atlixco en el valle poblano – tlaxcalteca, Metztitlan (Hidalgo), Yopitzingo en la costa del Pacífico, y Tototepec en la Mixteca de la costa”²⁶.

²⁶ LÓPEZ LUJÁN, Leonardo y MANZANILLA, Linda coord. *Op. cit.* p. 299 – 300

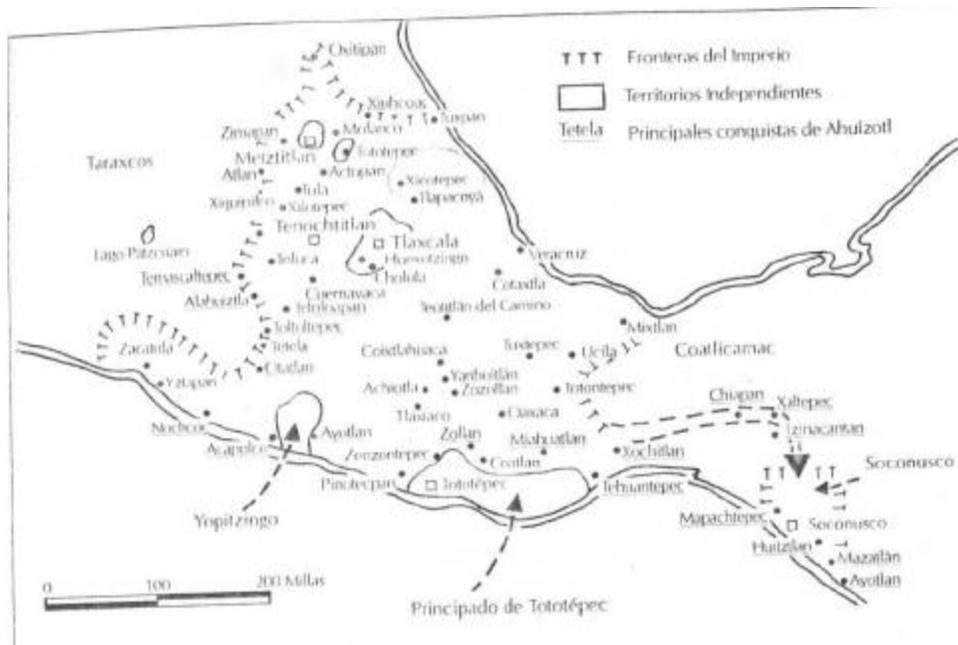


Figura 1. Límites aproximados del Imperio Mexica en 1519²⁷.

Por lo que hace a los llamados pueblos independientes o Pequeña Alianza, debemos decir que la organización tributaria era prácticamente la misma, con la salvedad de que el sujeto activo de la relación tributaria era los pueblos independientes y no el azteca.

Cabe destacar que en estas regiones los bienes que mayormente se tributaron fueron el maíz, frijol y chile, materias frutales así como prendas de vestir, entre las que destacan los huipillis y ornamentos con plumas finas. Como puede observarse, el tributo de esta región la constituían los bienes indispensables y básicos para la satisfacción alimentaria de los reinos, tan importante como el propio entrenamiento militar, primordial para mantener su independencia.

En las regiones del valle tlaxcalteca – poblano constituían la ruta del comercio hacia el Golfo tan envidiada por los aztecas, sin embargo, difícilmente se veía una relación comercial con el imperio azteca.

²⁷ *Ibid.* p. 300

En el caso específico de Xicotepec, para sus inicios tenemos que remitirnos a la cultura tolteca, posteriormente al pueblo totonaco, así como a la situación vivida con el señorío acolhua y, por último, a la organización tenochca.

Respecto a la cultura Tolteca, el antropólogo e historiador Paul Kirchhoff se encargó de reconstruir su sistema de tributación. Descubrió que el centro (Tula) contaba con cuatro secciones llamadas Cabeceras, que fueron los ejes de toda su organización.

Las cabeceras se designaron como oriental, meridional, occidental y de la última se desconoce el nombre. El centro de cada una de éstas fue Tollanzinco (Tulancingo), Teutenanco (Tenango del Valle), Colhuacan (San Isidro Culiacán, en el Bajío), respectivamente. Xicotepec perteneció a la cabecera oriental.

Cuando el reino del Totonacapan gobernó a Xicotepec, al ser parte del límite territorial de éste, se vio privilegiado por el tributo recaudado, ya que representaba un punto estratégico de comunicación con otros gobiernos.

Debido a la ubicación geográfica de Xicotepec esta región se convirtió en un punto importante de la ruta de comercio hacia el Golfo de México donde se generó un gran intercambio de productos que dejaban grandes ganancias al señorío por lo que no hubo necesidad de imponer un fuerte tributo.

En la época de sojuzgamiento por parte del señorío acolhua o texcocano, Xicotepec alcanzó la calidad de Consejero Real de la casa de Texcoco, hecho que le valió un trato especial, y por tanto, una tributo poco riguroso.

El momento en que el pueblo xicotepequense dejó de tributar al señor de Texcoco es cuando Moctezuma, a través de la concertación del matrimonio de una de sus hijas con el señor de Xicotepec, logra ocupar pacíficamente el centro de Xicotepec. Esto significó un ejemplo de la excesiva intervención del pueblo azteca en provincias que primeramente

pertenecían de origen al reino acolhua. Cabe mencionar que a la llegada de los españoles “Tenochtitlan recibía tributo de treinta y seis pueblos localizados en el área acolhua”²⁸.

Ya bajo el dominio azteca, Xicotepec, tributó de acuerdo a lo que hemos explicado sobre las provincias externas sometidas por el imperio mexicana. El principal producto que se tributó fueron las mantas para hombres y mujeres, así como diversos tipos de maderas y frutos, en razón del clima de la región.

ÉPOCA COLONIAL

MÉXICO, PUEBLA Y XICOTEPEC

Desde el principio de este capítulo indicamos que las tres grandes etapas históricas en la vida mexicana son la época prehispánica o precolombina, la colonización y, por último, la etapa independiente.

Hasta estas páginas hemos agotado la primera de ellas por lo que a partir de este momento hablaremos sobre las dos restantes.

El imperio azteca ya plenamente constituido podría haber seguido con su gobierno y campañas militares para conquistar aún más poblaciones; sin embargo, en aquella época al otro lado del mundo, existía otro reino cuyas ambiciones de expansión las difundió mediante expediciones a mar abierto en busca de nuevas tierras. Este otro reino fue: el Reino de Castilla y Aragón.

Hacia 1519 Hernán Cortés llegó a tierras mexicas por el actual estado de Veracruz, con el arribo de hombres de origen español, la institución que se aplicó como forma básica de organización territorial y gubernativa fue el Municipio con el Ayuntamiento a la cabeza.

Es de señalarse respecto del Municipio Español, cabría decir que éste entrañó dos aspectos, la autonomía concedida, y la cesión de facultades al gobierno central.

²⁸ *Ibid* p. 292

En la primera época del municipio español se llegó al extremo de hacer coexistir legislación municipal diferente en cada ayuntamiento; durante este periodo las autoridades eran elegidas popularmente. Esta etapa es considerada como la época de resplandor de la institución municipal.

La segunda etapa, y que fue la que se extendió sobre el continente americano, se caracterizó por la disminución en las facultades municipales que derivó de una política de centralización misma que provocó la injerencia de las autoridades reales en asuntos de índole municipal.

En palabras de Moisés Ochoa Campos en “España el municipio fue la base de la reconquista. En América, el Municipio constituyó el cimiento de la conquista. Aún más, la conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz”²⁹.

En ese mismo año, Hernán Cortés se autonombró Justicia Mayor y Capitán General y fundó el 22 de abril de 1519 el primer ayuntamiento de la América continental, considerándosele como “el primer vestigio del desarrollo municipal”³⁰. Los sujetos que lo conformaron fueron: “alcaldes ordinarios Portocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Ávila, a los dos Alvarados y a Sandoval, al alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alférez del Real a Ochoa y a un Alonso Romero, y escribano a Diego Godoy”³¹.

La internación en territorio nuevo no se hizo esperar, de tal forma que en su recorrido para llegar al Altiplano central, donde estaba su objetivo principal a derrumbar, esto es, la capital del Imperio Azteca, “fundó el segundo municipio ... con el nombre de Segura de la Frontera (Tepeaca). Al arribar al centro del país instaló el Ayuntamiento de Coyoacán en tanto arrasaba la antigua Tenochtitlan; dicho ayuntamiento sesionó de marzo de 1521 a

²⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés, *Historia municipal de México*, Tesis publicada México, 1955, p. 11.

³⁰ MASSIEU *Op. Cit.* p. 32

³¹ *Ibid* p. 32

marzo de 1524, cuando fue trasladado a México, pero no se sabe la fecha exacta en que comenzó a funcionar por haberse perdido los primeros libros de cabildo”³².

Todo lo anterior, sentó las bases para conformar al imperio colonial español, el cual se integró por cuatro virreinos: “Nueva España, Perú, Nueva Granada y Buenos Aires, ocho capitanías generales independientes, doce intendencias, y un Consejo de Indias, fundado por Carlos V en 1524, que funcionaba en España y daba coherencia a la autoridad real”³³.

Lo que hoy es México, en ese tiempo constituía parte de la Nueva España, de los territorios conquistados como la Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México; todos ellos fraccionados en Alcaldías Mayores y Corregimientos.

En el periodo de conquista hasta mediados del siglo XVI, hubo Gobernadores Reales; así como la Primera y Segunda Audiencia, después vino el Virreinato quedando asentado como forma de organización. “En un principio se realizo [sic] la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona...”³⁴.

En la Nueva España se establecieron dos clases de cabildos: españoles e indígenas, a estos últimos también se les conoció como *Repúblicas de Indios*. Para ese tiempo, los tributos seguían recaudándose; siendo ahora el sujeto activo, el grupo español.

La segunda gran etapa del Municipio en la Nueva España se identifica de mediados del siglo XVI a mediados del siglo XVIII, posteriormente hasta 1810 se estima que había “treinta ciudades, 95 villas, 4682 pueblos y 165 misiones”³⁵. En este lapso temporal “... la división territorial se organizo [sic] en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un

³² VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 119.

³³ MÉXICO, Secretaría de Gobernación. *El municipio mexicano*, 2a. ed., México, Secretaría de Gobernación, 1994, p. 23.

³⁴ MÉXICO, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República, *El municipio mexicano*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2001 p. 14.

³⁵ *Ibid* p. 17

cabildo o concejo municipal”³⁶. En la obra “El municipio mexicano” se destaca que en estos años “el ayuntamiento pasó a constituir la base de organización administrativa de la Nueva España”³⁷.

La Nueva España estuvo regida por cuatro dispositivos de gobierno:

1. Dispositivo central peninsular.- compuesto por el Rey, los Secretarios y el Consejo de Indias.
2. Dispositivo central novohispano.- que contenía al Virrey y a la Audiencia.
3. Dispositivo central provincial y distrital.- donde los Gobernadores y Corregidores o Alcaldes Mayores estaban al frente de éste.
4. Dispositivo local.- cuyo fundamento fueron los Cabildos y Oficiales.

Nuestro estudio se refiere precisamente al ámbito local, constituido por los Ayuntamientos.

Si bien hemos indicado que en un principio se respetó la división territorial de acuerdo con el calpulli azteca, pues bien, debemos incluir que también se respetó la organización de los caciques instalados, dando inclusive privilegios a algunos pueblos indígenas; pese a ello, la institución española absorbió a la organización indígena y, posteriormente, generó el Municipio Mexicano³⁸.

Los Ayuntamientos como órganos de gobierno del municipio administraron determinadas demarcaciones territoriales en el aspecto económico, social y gubernamental. Sus integrantes fueron primeramente electos, no obstante, con el paso del tiempo la *adquisición* del cargo (a excepción del Alcalde Mayor) se debió a subastas públicas, compra de naturaleza perpetua y renunciable, concesiones de la Corona y premios por los servicios prestados. Debido a la excesiva compra de cargos se procedió a la reglamentación de ésta donde se especificaron los requisitos y procedimientos que debían

³⁶ MÉXICO, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República, *Op. cit.* p. 14

³⁷ *Ibid* p. 100.

³⁸ Al respecto otros indican que sería municipio mexicano hasta después de declarada la independencia.

agotarse. A falta de venta de algún cargo, entraban en función los Regidores Internos para suplir la ausencia.

La comercialización de estos cargos provocó que hacia el siglo XVIII nacieran los Regidores Honorarios cuya tarea era vigilar la actividad de los demás regidores. Esta figura era electa por los miembros del cabildo además de la aprobación respectiva del Virrey, o del Gobernador o Alcalde Mayor, según el caso.

Por tanto, diversos fueron los cargos que conformaron un Ayuntamiento Municipal: alcalde mayor, alcalde ordinario, regidores, regidores honorarios y regidores internos. Los regidores estaban encargados de la parte administrativa de las ciudades, villas o lugares (pueblos), y de acuerdo a la función desempeñada recibían el título correspondiente; aquí encontramos: alférez real, alguacil mayor, depositario general, contador mayor de menores. Como coadyuvantes estaban el: procurador general, procurador mayor de pobres, obrero mayor, juez de carros, diputado de fiestas, juez del coliseo, miembros del tribunal de fiel ejecutoria, miembros de la real junta municipal.

En materia tributaria, nos importa la actividad desempeñada por el *depositario general*, el *procurador general* y la *real junta municipal*. El depositario general se encargaba de los bienes sujetos a controversia judicial, lo que incluía el dinero en efectivo, edificios públicos, bienes raíces u otros; la supervivencia de esta regiduría fue hasta 1799 cuando por orden real se suprimió y sus facultades pasaron a la Real administración de finanzas.

Al procurador general se le encomendó el cuidado de los intereses del municipio, por lo que cuidaban de que los ingresos y egresos fueran proporcionales y congruentes. Para cumplir con su tarea llevaba una relación de gastos que anualmente era exhibida al Consejo, a efecto de analizarla.

La real junta municipal estaba conformada por el primer alcalde, dos regidores, el procurador general, el escribano y el tesorero. Tenía a su cargo la administración de las finanzas municipales y, posteriormente con la instalación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios se convirtió en el aparato de control financiero.

Los documentos que dieron validez a la actuación de la institución municipal de esa época fueron las ordenanzas municipales. Éstas fueron disposiciones legislativas que los ayuntamientos expedían para la regulación de la vida municipal en el aspecto social y económico, por lo que encontrábase en materia de policía y buen gobierno, funcionamiento de gremios, seguridad y salud, entre otras. Se trataba de una manifestación de la autonomía de los municipios ya que se tradujeron en la “facultad local de legislar”³⁹. Las más antiguas son las actas levantadas por Diego Godoy en 1519; no obstante, por su *procedimiento legislativo* se considera que las ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525 son las primeras.

Dentro de las ordenanzas de 1524 se establece como obligación, entre otras, el prestar servicio militar, infundir la religión católica a los indios, sembrar terrenos en ciertas cantidades y productos; en materia tributaria, la décima cuarta ordenanza prohibía “a los españoles... exigir a los indios tributarios el pago del tributo en oro”⁴⁰.

La organización de la hacienda pública real giró en torno a una autoridad suprema conformada por la Junta Superior de Real Hacienda, el Intendente y la Junta Municipal; aunque la máxima autoridad hallábase en la península ibérica y era “la Superintendencia General de Real Hacienda de Indias”⁴¹ que fungía como una extensión de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias.

La Junta Superior de Real Hacienda estuvo integrada por el superintendente, subdelegado, regente de la hacienda, el fiscal, ministro, contador o tesorero general del ejército y real hacienda, y contador general.

Por su parte, la hacienda municipal se integraba por bienes propios y comunes. Los bienes comunes eran destinados para la población en general “son del común de cada una ciudad o villa, las fuentes y plazas donde se hacen las ferias y los mercados, y los lugares donde ayuntan a concejo, y los arenales que son en las riberas de los ríos, y los otros ejidos, y las

³⁹ *Historia municipal de México* Pass p. 194 – 197

⁴⁰ *Ibid* p. 127

⁴¹ *Ibid* p. 184

carreras donde corren los caballos, y los montes y las dehesas, y todos los otros lugares semejantes de éstos que son establecidos y otorgados para pro comunal de cada ciudad o villa o castillo u otro lugar”⁴². Mientras que los bienes propios eran el medio por el cual se podía obtener un ingreso, por ejemplo, al arrendarlos a los particulares.

Otra fuente de ingreso que formó parte de la hacienda pública fueron los *arbitrios* o impuestos, determinados por los adelantados o por los gobernantes y posteriormente fijados por el rey o virrey, a determinados bienes y servicios. Los arbitrios que servían para satisfacer los servicios públicos, podían ser: sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

La sisa era un “impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio”⁴³, que en el caso de los indios, sólo se les podía aplicar por la construcción de puentes sin que excediese de la sexta parte de lo que el rey aportara a la obra.

Las concesiones fueron aquellos ingresos que el rey decidía ceder a las municipalidades.

Hacia 1800 las partidas de los gastos que se efectuaban respondían a:

1. Nóminas de trabajadores de los Ayuntamientos, maestros de escuelas y médicos.
2. Los censos que se realizaban.
3. Festividades votivas, religiosas, y limosnas.
4. Gastos de emergencia no fijados en una partida.
5. Pago de labores de contadores, tesoreros y oficiales de la provincia.

Si llegase a existir un sobrante después de realizada la fiscalización de la cuenta anual, llevada a cabo en primera instancia por la Junta Superior y en segunda por la Audiencia, se invertía en la adquisición de fincas o “imposición de rentas para que con su producto se hicieran los gastos municipales sin acudir a arbitrios gravosos para el vecindario”⁴⁴.

En el caso de comunidades de indígenas, de acuerdo al artículo 44 de las ordenanzas reales, los bienes se encontraban administrados por el subdelegado español y se cobraba sobre el producto obtenido del cultivo de tierras. Estos ingresos se destinaban

⁴² *Ibid* p. 183

⁴³ DUBLAN, Manuel, *Derecho fiscal*, México, Porrúa, 1975, p. 186

⁴⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés, *Op. cit.* p. 234

principalmente a tres sectores: gastos civiles (sueldos, hospitales, mantenimiento de cárceles), gastos religiosos (pagos a curas por las misas y procesiones) y réditos de capitales adeudados.

Hacia el año de 1700 en la Nueva España se efectuaron reformas atinentes a las municipalidades. Por esa época Carlos III de la Casa de los Borbón envió al territorio del nuevo mundo un visitador, José de Gálvez, general para que observase la situación real del territorio novohispano y, en su caso, hiciera las modificaciones pertinentes. Dentro de los problemas que encontró pueden citarse los referidos a la “malversación de fondos... [dentro de] la administración municipal [que llevaba] a un desorden de la hacienda municipal”⁴⁵. A consecuencia de ello se estableció una Contaduría General encargada de llevar los movimientos de ingresos y egresos de las municipalidades. Otra de las modificaciones que se originaron fue la instauración de regidores honorarios cuya ocupación fue vigilar el comportamiento de los demás funcionarios en las labores que desempeñaban.

En su momento a la Nueva España la dividieron en la Provincias internas de Oriente y Occidente, y en 1786 aparecieron las Intendencias que quedaban subdivididas en Provincias y Municipalidades, a su vez.

Con el establecimiento de las Intendencias, se marginó el orden de acción de los ayuntamientos en el aspecto financiero. De hecho, Carlos III mandó crear la Contaduría General para la observación y control de las municipalidades.

En el mismo año en que entró en vigor el sistema de intendencias, las “reformas municipales” iniciadas por el Visitador General debían regir, sin embargo, el virrey Revillagigedo reconoció que “el Reglamento e instrumento... para la nobilísima Ciudad de México, mandado observar por el marqués de Croix en decreto de 22 de enero de 1771” no entró en vigor, en pocas palabras fue letra muerta.

⁴⁵ NAVA OTEO, Guadalupe, *Cabildos y ayuntamientos de la Nueva España en 1808*, México, Secretaría de Educación Pública, 1973, p. 35 -36. *Pass.*

En virtud de lo señalado la falta de obligatoriedad y cumplimiento del decreto provocaron que la situación de la hacienda municipal no mostrara mejoría. Aunado a esto, la pérdida de autonomía económica del municipio, debido a las ordenanzas de intendentes, dieron como consecuencia una autonomía local reservada al cumplimiento de actividades rutinarias impuestas por la autoridad central.

En el caso de Puebla, que como Provincia fue la segunda de importancia en toda la Nueva España, durante el siglo XVI comprendió las extensiones territoriales que había ocupado durante la época prehispánica. En aquella época tuvo grandes privilegios, ya por la importancia de su ubicación geográfica, ya por el desarrollo económico. De hecho, se le consideró la segunda provincia con mayor potencial económico, cultural y político.

La provincia de Puebla de los Ángeles⁴⁶ tenía tanto Corregimientos como Alcaldías Mayores, de las cuales destacan: Tepeaca, Napalucan, Santiago Tecalli, Atlixco, Cholula. Las de mayor extensión fueron San Juan de los Llanos, Huauchinango y Zacatlan de las Manzanas; Huauchinango “se formó a partir de los corregimientos de Xicotepec y Metlaltoyuca, establecidos entre 1531 y 1533, comprendiendo en la región costera de Tamiahua y Tuxpan”⁴⁷.

Ya con el cambio a Intendencias, Puebla, tuvo como primer intendente a Manuel de Flon, Conde de la Cadena, manteniéndose como la segunda más importante.

Por lo que hace a Xicotepec, el entonces Señor Coatl presidió la región de Xicotepec hasta después de la conquista española, quien al parecer gobernó por más de cuarenta años. El siguiente Señor fue Tetoztli, ya cristianizado, aunque hay que señalar que en un principio las tierras de Xicotepec y regiones circunvecinas fueron conquistadas y pacificadas, más no evangelizadas.

⁴⁶ Por por cédula de la Reina Isabel, de 20 de marzo de 1532, se le denominó Ciudad de los Ángeles. En el año de 1862 pasó a ser *Puebla de Zaragoza* por decreto del entonces Presidente de la República Benito Juárez. Un siglo después, 4 de agosto de 1950, recibe el nombre de *Heroica Puebla de Zaragoza*.

⁴⁷ CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA, *Relación histórica de honorable Congreso del Estado de Puebla (1821 – 2001)*, México, LIV legislatura, 2001 p.34.

Posteriormente, el primer corregidor de Xicotepec entró en actividades en abril de 1531, “bajo la autoridad de la Segunda Audiencia”⁴⁸. Con lo que el gobierno indígena fue superado por la soberanía del gobierno colonial de manera paulatina; la autonomía de los señores indígena (ahora denominados caciques), se perdió poco a poco al integrar los municipios.

Tenemos que señalar que la vida en Xicotepec no tuvo grandes cambios ya que por una orden emitida por el Virrey Luis de Velasco en 1551, se prohibía a los españoles quedarse en este poblado, de esta manera, tanto el Encomendero como el Corregidor no vivían allí.

Se estima que en 1570 es el año probable en que los españoles, provenientes del Corregimiento de Guauchinango (Huauchinango) y sujeto a la Audiencia de Méjico, además de ser distrito por designación de Agustín de Villanueva, llegan en pleno esplendor a Xicotepec pues en esta fecha (1 de enero) se fundó San José Xicotepec. A partir de esta fecha vivió la organización que hemos descrito en las páginas anteriores. Al respecto, en la obra “Monografía de Xicotepec”, Gumesindo Nava, señala que: “Fue Cristóbal Maldonado, el encomendero real y siete españoles más, los que se desempeñaron como mesonero – herrero, alarife, dos arrieros, un comerciante, un fraile y su ayudante, las que llegaron a Xicotepec encontrando una población de 954 naturales a quienes impusieron tributo de ocho reales y medio y media hanega de maíz a cada uno, anuales, tributo recolectado por el encomendero, y que enviaba a la caja real”⁴⁹.

CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Podría decirse que la vida en la Nueva España iba “viento en popa”, sin embargo, a consecuencia de los problemas sufridos en España, en 1808 se “dio origen a la celebración de las Cortes Generales Extraordinarias, de las que emanó la Constitución de la Monarquía

⁴⁸ STRESSER – PÉAN, Guy *Op. cit.* p. 153

⁴⁹ NAVA CABRERA, Gumesindo *Op. cit.* p.5

Española, mejor conocida como Constitución de Cádiz”⁵⁰ misma que tuvo incidencia en el territorio conquistado de la Nueva España.

Los cabildos o ayuntamientos adquirieron nuevamente la esencia política que ya se había desvanecido durante la etapa colonial. Fue a través de esta institución que se generó el apoyo necesario a la Península Ibérica para combatir el expansionismo francés. Por otra parte, aquí aparecieron las primeras semillas de anhelos y sueños independentistas.

El referido documento constitucional se promulgó el 19 de marzo de 1812 en el País europeo, y en México hasta el 30 de septiembre de ese año, por el Virrey Francisco Javier Venegas. Dos años después, el 4 de mayo de 1814, Fernando VII emitió un decreto para abrogarla aunque para marzo de 1820 nuevamente volvía a restablecerse su vigencia.

La constitución (conocida como) gaditana en su Título VI “Del gobierno exterior de las provincias y de los pueblos”, Capítulo I, refería a la institución municipal de conformidad con lo subsecuente:

1. El principio de elección popular del cuerpo *edilicio* y la no relección de éstos.
2. La creación de ayuntamientos en poblaciones donde no los hubiere, con un mínimo de población de mil personas.
3. La edad mínima para ejercer los cargos de alcalde, regidor, procurador o síndico.
4. Las atribuciones del ayuntamiento como “hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y [su remisión] a tesorería”⁵¹. Realizar las ordenanzas municipales, llevarlas a las Cortes a través de la diputación provincial para su aprobación.
5. Que a falta de caudales propios, podían formular arbitrios, siempre que fuesen aprobados por las Cortes, para inversión en obras y otros bienes de utilidad común⁵².

⁵⁰ MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 46 – 47.

⁵¹ *Ibid* p. 50

⁵² Artículo 332 “Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar

6. La obligación de rendir cuentas a la diputación provincial sobre el uso (recaudación – inversión) de los caudales públicos.
7. Administrar e invertir el activo concentrado bajo la normatividad.

CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

Nacidas las ideas independentistas, éstas se reflejaron en un primer documento conocido como Constitución de Apatzingán, cuyo nombre formal es: *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, la cual fue promulgada el 22 de octubre de 1814. La importancia de este documento jurídico radica en que dota al País de un gobierno independiente, anhelo dado a conocer desde años anteriores por la clase criolla y exteriorizado mediante el grito de Dolores⁵³.

Esta carta constitucional no incluye un título exclusivo para el régimen municipal, aunque lo refiere indirectamente al indicar en su artículo 208 que: “En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso consultado al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”⁵⁴. Como se observa de este precepto constitucional, la manera en la que el municipio venía desarrollándose no varió en absoluto.

En su artículo 41, dentro de las obligaciones de los ciudadanos, esta Constitución especificó la obligatoriedad de aportar a los gastos públicos.

Una vez gestada la independencia de nuestro País del trono español, es conveniente aclarar que entraremos al estudio de la tercer gran etapa histórica de la vida nacional de la institución municipal. Abordaremos este estudio haciendo referencia a los documentos jurídicos que lo han regulado a nivel nacional, y que precisamente le dan validez y legitimidad al régimen municipal.

interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recaee la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales propios”.

⁵³ El antecedente de este documento fue el Acta Solemne de la declaración de la independencia de América septentrional de 6 de noviembre de 1813 con el que se declaró la disolución del vínculo que unía a Nueva España con la península ibérica.

⁵⁴ *Ibid* p. 56 MASSIEU

Como preámbulo sólo referimos que el 21 de febrero de 1821, mediante la promulgación del Plan de Iguala, se declaró a nuestro País como independiente. La nueva forma de gobierno se reconocía como una monarquía constitucional que autorizó los Ayuntamientos y dejó subsistente a la Constitución Gaditana, es decir, la Constitución de Cádiz.

De 1822 a 1824 el País fue el escenario en el que se desarrolló el Primer Imperio Mexicano. Durante este periodo Agustín de Iturbide suscribió un “Reglamento” a través del cual se instauró la figura del Jefe Superior Político en las capitales de las provincias, que iba de la mano con la de Jefe Subalterno de permanencia en las cabeceras y pueblos periféricos. Así se confirmaba de nueva cuenta al régimen municipal ya contemplado en la Constitución de 1812.

ÉPOCA INDEPENDIENTE

DOCUMENTOS JURÍDICOS Y EL MUNICIPIO

El 4 de enero de 1824 el pueblo mexicano vio a la luz el “*Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*”, primera Constitución que instituye como forma de gobierno una República representativa, popular y federal, “con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal”⁵⁵, y donde Puebla es reconocida como una de las entidades federativas de esa República.

Nuevamente ese texto constitucional fue omiso respecto de la situación del Municipio, determinando que las Entidades Federativas tendrían que organizar sus gobiernos y administraciones interiores como les conviniese, sin poner restricción alguna más que la de respetar a la Constitución. De esta manera quedó en manos de las legislaturas estatales velar por la organización interna de los Estados.

Al no preverse nada sobre la organización municipal en la Nueva Acta Constitutiva, los Estados mantuvieron lo dispuesto en la Constitución de Cádiz. Sin embargo, en 1825,

⁵⁵ MÉXICO, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República, *Op. cit.* p. 19

Puebla tuvo su primer Constitución de carácter local, con lo cual dejó de someterse al régimen descrito.

Cabe señalar que los historiadores y juristas consideran que a partir de la época independentista ya se puede hablar de un concepto propio de Municipio mexicano, sin embargo, hay quienes afirmaban que al regir aún la Constitución de Cádiz, y no existir una regulación expresa, no debería hablarse así.

Por su parte, en 1836 nacieron las “*Siete Leyes*”, que conformaron un documento constitucional de corte centralista. La sexta ley, denominada “División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos”, reguló la figura de *Los Partidos*, que fueron el equivalente del municipio.

Según esta ley, la República quedó dividida en Departamentos, éstos en Distritos y, los últimos en Partidos. Los titulares de cada uno de los mencionados fueron: el Gobernador con la Junta Departamental, los Prefectos y Subprefectos, respectivamente. La instalación de un ayuntamiento dependió de la condiciones del lugar y del número de población. Es estos casos imperó el principio de elección popular.

A las Juntas Departamentales correspondía iniciar leyes en materia de impuestos y administración municipal, realizar (con el Gobernador) las ordenanzas municipales de los ayuntamientos, así como examinar y aprobar las cuentas rendidas con base en la recaudación e inversión de los activos provenientes de bienes propios y arbitrios, entre otras.

La imposición de arbitrios (o impuestos) y su destino no podía ser otro más que el señalado en la ley. También se legisló sobre el “derecho de cobrar impuestos e invertirlos de la forma que ellos consideraran convenientes”⁵⁶.

Posteriormente, se suscribieron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que fueron realizadas por la Junta Nacional de Legisladores el 13 de junio de 1843, siendo un conjunto de normas constitucionales de corte centralista cuyo artículo 4 mencionó al municipio, al

⁵⁶ *Ibid* p. 113

expresar: “el territorio de la república, se dividirá en departamentos y estos en distritos, partidos y municipalidades”. Según el artículo 134 fracciones X y XII, las asambleas departamentales estarían encargadas de la regulación de los municipios.

Para 1846 el restablecimiento del federalismo en nuestro País se consumó con la entrada en vigor de la primera constitución federal. Bajo este régimen el territorio volvió a dividirse en Estados con un Distrito Federal y Ayuntamientos.

Mientras tanto, en la escena nacional México sufría una intervención y Santa Ana subía al poder el 21 de mayo de 1847, convirtiéndose el recién estado federal en el segundo imperio. En 1848 “se dictó la primera Ley General de Dotación del Fondo Municipal”⁵⁷. En este periodo se establecieron como contribuciones municipales las de: “expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales subsistiendo aún las alcabalas”⁵⁸.

En 1849, por decreto, se creó un nuevo Estado: Guerrero, con lo que el 27 de octubre de ese mismo año Puebla sufrió una mutilación en su extensión territorial. Tal redistribución del territorio nacional obedeció a la invasión norteamericana. La segunda gran mutilación que aquejó a la entidad poblana ocurrió en 1853 cuando, por mandato de Santa Anna, se agregó el departamento de Tuxpan al Estado de Veracruz.

Posteriormente el 5 de febrero de 1857 se promulgó una nueva Constitución. Entonces la organización del estado mexicano fue el de una república representativa, democrática, federal y popular. Esta nueva Constitución señaló en sus artículos 31 fracción II, 36 fracción I, y 72 fracción VI, algunos aspectos relativos al Municipio.

El artículo 31, fracción II, impuso la obligación de contribuir a los gastos públicos, lo cual implicaba contribuir también para el municipio. En tanto, en el artículo 36, fracción I, se reguló la obligación de inscripción en el padrón de municipalidad la profesión, industria, trabajo y propiedad de los ciudadanos de la república.

⁵⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés *Op. cit.* p. 283

⁵⁸ Historia municipal de México Pass p. 382 – 384

En el último artículo, 72 fracción VI, se señaló la facultad del Congreso “para el arreglo interior... [de los] Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

La regulación del municipio una vez más quedó al margen del texto constitucional y las entidades federativas tuvieron que atender este rubro en sus constituciones.

A esta Constitución le siguió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, suscrito por Maximiliano de Habsburgo. En éste, la división territorial adoptó a los Departamentos seccionados en Distritos y, a su vez, en Municipalidades. Presidían los prefectos imperiales y el consejo de gobierno, los subprefectos y los alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos, respectivamente.

En materia fiscal, los municipios recibían las contribuciones que el Emperador decidiese, escuchando las propuestas de los Concejos Municipales; ésta fue una propuesta con gran trascendencia, ya que “ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo”⁵⁹.

Para ese momento los impuestos que se cobran son respecto de carros de transporte, de pavimentos y atarjeas, corridas de toros, fabricación de ladrillos y el de canales, de aguas, vehículos con muelle, consumo de licores, fondas, pulques, fábricas de cerveza y panaderías, entre otros.

Para 1867 se recuperó al País, y de nuevo se implantó el régimen republicano como forma de gobierno.

A finales del siglo XIX se impuso la Dictadura Porfirista, la cual es importante mencionar por dos razones, en primer lugar, porque representó la dictadura más prolongada que ha vivido la nación mexicana, en segundo lugar, porque hacia 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, donde se contemplaron los puntos siguientes: “rentas propias,

⁵⁹ MÉXICO, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República *Op. cit.* p. 22

impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios”⁶⁰.

Derivado de las injusticias y el calvario que vivía la sociedad mexicana, el Partido Liberal presentó un programa en el que se consideraban los cambios que debían ocurrir en la Nación que vivió bajo mucha opresión. Este programa, en el plano municipal preveía un apartado de “Puntos Generales” en el que se manifestó la idea sobre una reforma conducente a: “46. La Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal”⁶¹.

Como breve introducción a nuestro siguiente tema, sólo diremos que ya en el siglo XX, con el Plan de San Luis, Francisco I. Madero convocó a la sociedad mexicana a levantarse en armas el 20 de noviembre de 1910, para dar inicio a la Revolución Mexicana. A su muerte, don Venustiano Carranza, nombrado Ministro de Guerra y Marina, formuló el llamado Plan de Guadalupe proclamado oficialmente el 26 de marzo de 1913.

1.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

La Constitución vigente, documento jurídico supremo de la Nación, fue fruto de una revolución surgida por los atropellos de una dictadura de más de treinta años bajo el mando del General Porfirio Díaz. Los lemas que dirigieron aquella lucha fueron la no reelección, la tierra, derechos del trabajo y, el **municipio libre**, esto es, la libertad municipal.

La libertad municipal fue un tema que se mencionó en el Plan del Partido Liberal Mexicano de 1 de julio de 1906, en el Plan de San Luis, en el Plan de Ayala de 1911, y en el Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914. De todos estos, es de gran importancia el Plan de

⁶⁰ *Id.* p. 22

⁶¹ Programa del partido liberal mexicano de fecha 1 de julio de 1906 teniendo como Presidente a Ricardo Flores Magón, de Vicepresidente a Juan Sarabia, de Secretario a Antonio I. Villarreal, Tesorero Enrique Flores Magón y de Vocales a Librado Rivera y Manuel Sarabia

Guadalupe por lo que antes de profundizar en el desarrollo de la Constitución que nos rige, hablaremos sobre éste.

PLAN DE GUADALUPE

El Plan de Guadalupe, fue formulado por don Venustiano Carranza. En dicho instrumento se desconocía a Victoriano Huerta como Presidente de la República así como a los Poderes Legislativo y Judicial del momento, y se proclamaba a Venustiano Carranza como el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

El 3 octubre 1914 se llevó a cabo la Convención de Generales en Aguascalientes, considerada un sede neutral. Durante esta junta don Venustiano Carranza en su mensaje habló sobre el régimen municipal en los términos siguientes: “las reformas sociales y políticas ... indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de las división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas”⁶². Asimismo, indicaba que los municipios debían expropiar los predios necesarios para construir en ellas “escuelas, mercados y casas de justicia”⁶³.

Más tarde, el 12 de diciembre de 1914, el propio Carranza expidió un decreto con el que se hacían Adiciones al Plan de Guadalupe, dentro de éstas se daba la pauta para hacer reformas y expedir leyes fiscales encaminadas a implementar un sistema equitativo en materia de impuestos a la propiedad raíz, y de igual manera, hacer cambios a fin de establecer la libertad municipal como institución constitucional.

Asimismo, se señaló que una vez que quedara instalada la Primera Jefatura en la Ciudad de México se convocaría a elecciones para conformar el Congreso de la Unión y proceder a la rectificación de las leyes y reformas efectuadas durante la lucha revolucionaria, y una vez instalado el Congreso General se procedería a convocar la elección presidencial.

⁶² OCHOA CAMPOS, Moisés *Op. cit.* p. 356

⁶³ *Ibid* p. 356

Dentro de las tareas de reformas encontramos que hubo cinco proyectos de ley referidas a cuestiones municipales⁶⁴:

1. Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.
2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementarios.
3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios.
4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
5. Ley sobre los procedimientos para expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De estos decretos, el primero, de fecha de 26 de diciembre de 1914, constituyó el antecedente del artículo 115 de la Carta Suprema y, señalaba que:

“ARTICULO UNICO:-- Se reforma el Artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente”⁶⁵.

CONGRESO CONSTITUYENTE 1916 – 1917

El 15 de septiembre de 1916, el encargado del Ejecutivo de la Unión reformó el texto que adicionaba al Plan de Guadalupe, precisando la necesidad de erigir un Congreso Constituyente que dotara de una nueva Carta Magna a la Nación mexicana.

La importancia de estas reformas consistió en que una vez que se convocara a un Congreso Constituyente, se erige el Poder Constituyente, es decir, a la “fuerza, poder o

⁶⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés *Op. cit.* p. 357

⁶⁵ *Ibid* p. 357 – 358

autoridad política que tiene la posibilidad, en situaciones concretas, para crear, garantizar o eliminar una Constitución”⁶⁶.

De esta manera, se convocó a elecciones para integrar el Congreso Constituyente, que ya instalado tendría en su poder el proyecto de Constitución realizado por el Jefe Constitucionalista para que se discutiese, aprobase o modificase. Terminada la tarea de este Congreso, se procedería a su disolución.

Reunido el Congreso Constituyente en Querétaro y conformada la Comisión de Constitución, se dio lectura al proyecto que el General Venustiano Carranza presentó, éste incluía toda una serie de aspectos referidos a la materia municipal. A partir de ese momento, comenzó la polémica sobre la redacción de la base constitucional de la institución municipal.

El Congreso creador de la constitución, por parte de Puebla estuvo conformado por: Daniel Guzmán y Rafael Cañete por el distrito de la ciudad de Puebla, Miguel Rosales por Tepeaca, Gabriel Rojano por Huejotzingo, David Pastrana Jaimes de Cholula, Froilán C. Manjárrez de Atlixco, Antonio de la Barrera por Matamoros, Acatlán fue representado por José Rivera, Tepexi con Epigmenio A. Martínez, Pastor Rouaix por Tehuacán, Pofirio del Castillo por parte de Chalchicomula, Federico Dinorín de Teziutlán, Gabirno Bandera y Marta que representó a Zacapoaxtla, Leopoldo Vázquez Mellado de Tetela, Gilberto de la Fuente y José Verástegui de Huauchinango, y, Alfonso Cabrera de Zacatlán, como representantes.

ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El proyecto del artículo 115 constitucional presentado por Venustiano Carranza propugnó por tres puntos específicos⁶⁷:

1. Elección popular directa del ayuntamiento municipal.

⁶⁶ COMISIÓN ORGANIZADORA DE LOS FESTEJOS DEL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA Y CENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *La revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento jurídico social*. México, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO – FACULTAD DE DERECHO, 2000, p. 200.

⁶⁷ Cfr. Anexo 1.

2. Administración libre de la hacienda municipal con la recaudación de impuestos y contribución al gasto público del Estado de conformidad con lo que la legislatura estatal indicase.
3. Dotación de personalidad jurídica.

En realidad, gran parte del texto fue aceptado por los diputados, sin embargo, la parte que generó grandes discusiones sobre la libertad municipal fue la redacción de la fracción II de este proyecto de artículo constitucional, que establecía:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales”.

Al respecto los diputados que tomaron la palabra para dar paso a esos vívidos y controvertidos debates fueron Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Álvarez y Chapa.

DISCUSIÓN DE LA FRANCCIÓN II

El diputado Rodríguez González manifestó que la libertad que quería otorgarse al municipio era amplísima y que, por lo que hacía a la materia educativa, no estaba de acuerdo. Este argumento fue refutado por el representante popular De la Barrera, al especificar que, el primero, confundía la fracción II (materia hacendaria) al llevar una discusión al plano educativo, siendo que lo que debía abordarse era una situación financiera.

Por su parte, el diputado Jara abogó por una plena libertad municipal en los siguientes términos: “no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo 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 hecho por los Estados, por los gobiernos de los respectivo Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una

libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes”⁶⁸.

La postura de este diputado fue apoyada por Reynoso y Cayetano Andrade, ambos representantes del pueblo, consideraban que la base económica sería indispensable para lograr la autonomía del régimen municipal.

Igualmente, Rafael Martínez de Escobar expuso su desacuerdo con la redacción de la fracción segunda al considerar que ésta sólo demostraba una actitud conservadora ya que en sus términos, la libertad municipal cedería ante el Estado al poderse designar inspectores que revisaran la contabilidad del municipio. Esto es, en virtud de que el municipio recaudaría impuestos no sólo de éstos sino también del Estado (entidad federativa), se abría la puerta para que se vigilara la actuación del municipio. En pocas palabras, la tan controvertida libertad municipal sería opacada y mutilada por la intervención estatal en el desempeño de la institución municipal.

Contrariamente, Hilario Medina estaba de acuerdo con que el municipio recaudase todas las contribuciones y diese al Estado la parte que correspondiese ya que no había un precedente que les demostrara el mal funcionamiento de este nuevo sistema.

Tomó la palabra el diputado José Álvarez para invitar al cuerpo de representantes a votar por la fracción II ya redactada, pues pensaba que con ella se daba “hacienda a los municipios y libertad para formar su presupuesto de egresos e ingresos, para que digan cuánto necesitan y con cuánto puede contribuir para el Estado, podemos formar el verdadero municipio libre”⁶⁹.

En relación a que los municipios dijeran con cuánto podían contribuir, el diputado Hilario Medina que si el municipio recaudaba rentas y con ellas contribuía al gasto del Estado, lograba su independencia.

⁶⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés *Op. cit.* p. 360

⁶⁹ *Id.*

En resumidas cuentas, José Álvarez y Rafael Martínez de Escobar abogaban por la independencia del municipio consistente en que obrasen los recursos suficientes para satisfacer sus gastos, creían que el nombramiento de inspectores no mermaba la autonomía municipal ya que no se les autoriza para intervenir en la contabilidad municipal, y por último, aceptaban la resolución de conflictos hacendarios por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En contraposición, Medina indicó que la supervisión de la federación sobre el municipio invalidaba la existencia de éste, por lo que debía conferírsele de una hacienda libre que únicamente recaudara las contribuciones municipales dejando a un lado las rentas federales; sin embargo, mencionó que la libertad que conocerían los municipios podía ocasionarles problemas por lo que debían estar protegidos a través de un sistema de vigilancia para evitarles tropiezos. Además propuso que la clasificación de los impuestos fuese de acuerdo a la calidad de la renta obtenida y no en razón de la circunscripción territorial.

En cambio, Fernando Lizardi se abocó a plantear la interrogante sobre qué constituía la hacienda municipal. Consideró dos posibles líneas: aquellos ingresos que le deje el estado, o bien, los ingresos que fije el municipio. Como respuesta indicó que sólo podría saberse cuando se estuviese ante un caso concreto ya que la solución tendría que atender a las necesidades locales y de cada entidad federativa.

La propuesta que hizo se puede leer como sigue:

“Los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local [ya que] pudiera suceder que a un Estado le conviniera un sistema hacendario y a otro Estado otro...”

En tanto, Esteban Baca Calderón indicó que la legislatura estatal era la indicada para señalar los ramos de riqueza que debía gravar el municipio, y los recursos de éste.

La votación de este proyecto no fue favorable a lo que siguió la formulación de otro proyecto para que la fracción II quedase de la siguiente manera⁷⁰:

“... II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

1o. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2o. Una suma que el Estado...”

Tanto el diputado Heriberto Jara como el diputado Hilario Medina, una vez más manifestaron su inconformidad y formularon un voto particular, para que el texto de la segunda fracción figurara así⁷¹:

“... II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva...”

Tras el voto de esta propuesta el diputado Ugarte decidió realizar una tercera propuesta en los siguientes términos⁷²:

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

Esta última propuesta resultó ser la aprobada como fracción segunda del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se promulgó el 5 de febrero de 1917 y que entró en vigor el 1 de mayo del mismo año. La propuesta fue votada resultando aprobada con ochenta y ocho votos, sin duda, con esta votación se terminaba la labor legislativa en la materia de libertad municipal.

⁷⁰ MUÑOZ Virgilio Y RUIZ MASSIEU Mario *Op. cit.* p. 79

⁷¹ *Id.*

⁷² *Id.*

Resta decir que en esta constitución el artículo 115, de manera específica, dio al Municipio el rango de constitucional, al contemplarlo como unidad básica de la división territorial y de organización política y administrativa. Sin embargo el artículo 115 no fue el único que hizo mención del Municipio, otros artículos que también incluyeron algo relacionado con la institución jurídica municipal y fueron los artículos 3, 5, 27, 31, 35, 36, 73, 117 y 130.

EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El texto original del artículo 115 de la Carta Fundamental ha sufrido diversidad de reformas, entiéndase por este término: modificaciones, adiciones y supresiones.

En el texto original de este artículo se contemplaba la estructura de los Estados, Diputados Locales, el Gobernador y al Municipio...De tal suerte la *primera reforma*, enviada por Álvaro Obregón, al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 20 de agosto de 1928, es a fin de que el número de diputados en las legislaturas de los estados pase a ser de acuerdo a la población residente en cada distrito.

La *segunda reforma*, presentada por el Partido Nacional Revolucionario el 29 de abril de 1933, contempló aspectos de elección de los presidentes, regidores y síndicos, para evitar la reelección inmediata tanto del presidente como de los demás miembros del ayuntamiento; igualmente se estableció la no reelección de diputados. Por otra parte, se normó sobre la no elección de gobernadores que hubiesen ocupado el cargo por sustitución constitucional.

Diez años después, el 8 de enero de 1943, es publicada en el Diario Oficial de la Federación una *tercera* reforma. Una quinta reforma vio la luz el 17 octubre de 1953. Casi veinte años después, se efectuó la *sexta reforma* al precepto constitucional con la que se otorga al municipio facultades para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en materia de asentamientos humanos; también se señala que en el caso de que se desarrollasen comunidades de diferentes Entidades Federativas, la Federación y

éstos obtienen facultades para “coordinar y planear estrategias de desarrollo”⁷³. El año de 1977, 6 de diciembre, dio lugar a la *séptima reforma*.

La *octava reforma*, de fecha 3 de febrero de 1983, abre la posibilidad a los municipios de celebrar acuerdos entre éstos para lograr una eficaz prestación de servicio, esto es, se permite la asociación intermunicipal. En la fracción IV se estableció la transferencia de fondos a la Hacienda Municipal hecho que viene a constituir parte de la Coordinación Fiscal. En el artículo transitorio segundo, se señaló que las contribuciones y participaciones federales serían percibidas por los municipios a partir del 1 de enero de 1984.

Esta reforma de 1983 es trascendente en materia tributaria porque destaca la entrega de participaciones sin condiciones por los gobiernos de los Estados, el cobro del impuesto predial por parte de los Ayuntamientos, la elaboración de presupuestos de egresos para los Ayuntamientos y la determinación de servicios públicos.

El 23 de diciembre de 1999 se publicó la *décima reforma* del artículo que estudiamos, ésta fue llevada a cabo en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León. Con tal reforma, la fracción segunda confiere facultades al Ayuntamiento para “aprobar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal”, hay adiciones sobre los servicios públicos que puede prestar indicándose los objetos de éstos. También se fija que los servicios públicos a su cargo serán respetando las leyes jerárquicamente superiores, es decir, estatales y federales.

En relación a la materia impositiva se indica que los ayuntamientos sólo deben hacer propuestas a las legislaturas estatales sobre las “*cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria*”, según el antepenúltimo párrafo de la fracción III del artículo en estudio.

⁷³ MÉXICO, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República, *Op. cit.* p. 43

De acuerdo al penúltimo párrafo de la misma fracción, *“las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”*. Dentro de esta reforma se vislumbra: la facultad de elaborar planes de desarrollo regional, la utilización del suelo, la regularización de tierras, los permisos de construcción, las zonas de reservas ecológicas, así como la administración y custodia de zonas federales, aspectos sobre policía preventiva municipal.

En la obra *“El municipio mexicano”*⁷⁴ se especifican quince puntos que demuestran la trascendencia de esta reforma, empero, sólo mencionaremos los relativos a la materia tributaria:

1. Disposición del patrimonio inmobiliario municipal o relativos a actos que comprometan al Ayuntamiento por más del tiempo de éste deja de ser un asunto que ataña al poder legislativo de la Entidad Federativa sino que pasa a criterio de las dos terceras partes del propio ayuntamiento.
2. Da la oportunidad de iniciar leyes en materia tributaria al municipio al señalar que éstos pueden proponer a las legislaturas estatales los elementos de las contribuciones⁷⁵.
3. El ejercicio directo de la hacienda municipal por parte de los Ayuntamientos o quienes autoricen.

La reforma señalada es considerada como la más integral que jamás hubiese agotado el órgano legislador, ya que tocó aspectos jurídicos, políticos, administrativos y fiscales de los Ayuntamientos.

En el año de 2001 el artículo se reformó para adicionarse un último párrafo a la fracción tercera, el cometido fue integrar a las comunidades indígenas en el ámbito municipal.

⁷⁴ Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, SENADO DE LA REPÚBLICA, *El municipio mexicano*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2001, p. 140.

⁷⁵ No obstante, consideramos que no es una plena libertad fiscal ya que bien pueden o no ser observadas tales propuestas.

La última y más reciente reforma, de 24 agosto del 2009, tiene que ver con el aspecto fiscal, ya que con ésta se contempla la revisión de las cuentas públicas de los municipios, así como, la inclusión de los tabuladores relativos a los sueldos de los trabajadores de la administración pública municipal. Reforma en la que textualmente se señaló que:

“Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”.

En general puede observarse que las más de diez reformas y modificaciones de las que ha sido objeto el artículo 115 de la Ley Suprema del Estado mexicano van encaminadas a dar mayores atribuciones y facultades a los Ayuntamientos, a reconocer competencias al Municipio y a dotarle de una organización. Pese a esto, la tarea realizada por el Congreso de la Unión no ha alcanzado para hablar de un desarrollo integral y suficiente en la materia tributaria.

VENUSTIANO CARRANZA

Consideramos que para cumplir con una reseña completa en lo concerniente a la Carta Magna de 1917, tenemos que hablar del principal impulsor de ésta, es decir, de Venustiano Carranza. Este personaje falleció en Tlaxcalantongo, una comunidad del municipio de Xicotepac, el cual es eje fundamental en este estudio.

Venustiano Carranza Garza nació el 14 de enero de 1860 en Cuatro Ciénegas, municipio del actual Estado de Coahuila, y su preparación académica la llevó a cabo en Saltillo y la Ciudad de México. Puede decirse que tuvo una carrera política completa ya que antes de ser Presidente de la República pasó por el cargo de Presidente Municipal en Cuatro Ciénegas en dos ocasiones; ocupó una diputación local además de ser suplente de una diputación a nivel federal. También fue Senador y Gobernador de su estado natal.

Él fue partidario de los ideales antirreleccionistas, por lo que no fue raro que se acercara a Francisco I. Madero, de tal suerte que éste le nombró Ministro de Guerra y Marina. A la

muerte del Presidente Madero formuló el Plan de Guadalupe, de fecha e importancia ya señaladas.

Como hemos indicado a través de este Plan fue erigido como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista cuyo objetivo fue “defender a la Constitución de 1857”⁷⁶.

En aquellos momentos vivió episodios de persecución y lucha, hacia el 20 de agosto de 1914 llegó a la capital, ciudad de México, para establecer su gobierno, sin embargo, no tuvo un periodo de paz completa ya que las diferencias entre los grupos políticos fueron latentes. Pese a la Convención celebrada en Aguascalientes ni uno ni otro bando obedecieron a lo allí acordado.

Posteriormente, convocó a la elección de un Congreso Constituyente cuyo propósito inicial era reformar la Constitución de 1857, no obstante, sabemos que del Congreso de 1916 – 1917 surgió una nueva Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, puesta en vigor a partir del 1 de mayo del mismo año, Constitución que actualmente nos rige.

Es preciso recordar que este hombre presentó ante tal Congreso un proyecto donde indicaba todas las reformas que consideraba necesarias para lograr un avance en el País, lo que incluía el régimen municipal, y sentó las bases para la discusión y realización del articulado de la Carta Magna.

El 6 de febrero de 1917, convocó a elecciones para “diputados y senadores al XXVII Congreso de la Unión así como para Presidente de la República”⁷⁷. El 1 de mayo de 1917, con el apoyo del Partido Liberal Constitucionalista, Venustiano Carranza sale victorioso en la elección presidencial y toma el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Como Presidente del pueblo mexicano enfrentó diversos problemas, empero, uno de los que le representó mayor dificultad fue el Plan de Agua Prieta, de 23 de abril de 1920, con

⁷⁶ <http://www.amixtlan.com/2011/06/1920>

⁷⁷ <http://www.amixtlan.com/2011/06/1920-itinerario-y-sucesos-en-la-ruta-de.html>

el cual el bando obregonista apoyado por Adolfo de la Huerta, entonces Gobernador de Sonora, se alzó en contra del gobierno de Venustiano Carranza, situación que lo orilló a salir hacia Veracruz el 7 de mayo de 1920 para establecer su gobierno.

Durante su traslado a Veracruz fueron varias las ocasiones en que se vio amenazada su vida y la de sus acompañantes razón que lo motivó a cambiar de rumbo. El “14 de mayo se convoca a un consejo de generales y se aprueba por unanimidad, a sugerencia del general Murguía, el abandono rápido de los trenes y la búsqueda de un camino en la sierra poblana, conduciendo las bestias el dinero y las municiones, y los escasos contingentes, previendo el cercano final, se dividieron en grupos guerrilleros”.

El día 20 de mayo de 1920, adentrados en la Sierra Norte de Puebla, después de un recorrido de catorce días, el jefe del Ejército Constitucionalista arribó a “La Unión” sitio que forma parte del municipio de Zihuateutla; ese mismo día pero horas después llegó a Tlaxcalantongo, perteneciente al municipio de Xicotepec, donde, conjuntamente con su gente, se instaló en sus respectivos jacales.

Al día siguiente siendo aproximadamente las tres horas y media de la madrugada el “jacal presidencial” sufrió un ataque por parte de veinte hombres, de este asalto el general Venustiano Carranza resultó muerto. El cuerpo del Presidente fue llevado a *Xicotepec o Villa Juárez* por ser ésta la cabecera municipal. En este municipio se le realizó la necropsia legal.

A la mañana siguiente fue trasladado a Nuevo Necaxa donde se tomó un tren de vía angosta para hacer un transbordo en Beristain y así llegar a la ciudad de México, y darle sepultura en el Panteón de Dolores.

Por este suceso tan emblemático a Xicotepec “se le otorgó la distinción de fungir como capital de la República los días 21, 22 y 23 de mayo de 1920”⁷⁸.

⁷⁸ <http://www.travel-leon.net/2010/04/tlaxcalantongo-muerte-de-un-presidente.html>

MUNICIPIO DE XICOTEPEC

De acuerdo a la leyenda, Xicotepec surgió de una herida en el corazón que sufrió la montaña o tepetl al no estar de acuerdo con el envío de insectos (avispas) que el Señor de la lluvia, Tzini o Tzintzini, le había destinado.

El Estado de Puebla reconoce la existencia de un total de 217 municipios de los cuales, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en el artículo 4, Xicotepec ocupa el número 197.

Xicotepec está ubicado en la Serranía poblana Norte o Sierra Madre Oriental, entre los ríos de San Marcos y Necaxa, con latitud 20 o 14 ´ 18 ´´ Norte y longitud 97 o 57 ´ 00´´ Occidente. La superficie territorial este municipio es de 302. 16 kilómetros cuadrados y colinda con los siguientes municipios: Jalpan (al norte), Naupan y Juan Galindo mejor conocido como Necaxa (al sur), Venustiano Carranza o Agua fría (al oriente) Zihuateutla, Jopala y Tlacuilotepec (al poniente).

Para su organización cuenta con una cabecera municipal, juntas auxiliares, rancherías e inspectorías. La cabecera municipal de éste recibe el nombre de Xicotepec de Juárez, la cual adquiere categoría de ciudad en 1960 y tiene una extensión de 6. 62 kilómetros cuadrados; la antigua división de ésta obedecía a cuatro barrios (Hidalgo, Juárez, Allende, Guerrero) aunque actualmente ya se trata de una organización por colonias. Además es cabecera del distrito local electoral XXVI.

Cuenta con diez Juntas Auxiliares, cuyo representante es el Presidente Auxiliar por elección popular, y son: Jalapilla, San Pedro Iztla, San Pedro Ocopetatlatlán, San Agustín Atlihuacán, Gilberto Camacho, Tlapehuala, Santa Rita, San Isidro, Tlaxcalantongo y Villa Ávila Camacho (La ceiba).

Igualmente tiene diecinueve rancherías o comunidades donde la autoridad máxima es el Juez de Paz y Defensa Social designado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, a propuesta del Presidente Municipal; éstas son: Ahuaxintitla, Atequexquitla, El Jonote, El Tepetate, El Cajón, Ixtepec, La Magdalena, Las Pilas, Los Limones, Los Naranjos, Mecatlán

de las Flores, Monte Grande, Nactanca Grande, Nactanca Ejido, Rancho Nuevo, Santa Cruz Grande, San Lorenzo, Tepapatlaxco y Tulancinguillo.

Asimismo hay nueve inspectorías donde la autoridad electa en plebiscito por la comunidad es nombrada por el Ayuntamiento, y son: Santa Cruz Chica, Cerro de los Limones, Los Arroyos, El Tabacal, El Mirador, Ejido La Garza (El Refugio), Ejido Rancho Nuevo, Ejido El Porvenir y Nactanca Chica.

ACTIVIDADES PRIMARIAS

El sector de la economía que en Xicotepec agrupa la producción agrícola, agropecuaria, pesquera, silvícola y de minería, es el denominado como sector económico primario. Esto es, incluye las actividades donde “los recursos naturales se aprovechan tal como se obtienen de la naturaleza, ya sea para alimento o para generar materias primas”. En este tenor de ideas, las actividades primarias se constituyen por la agricultura, explotación forestal, ganadería, minería y pesca.

En el Plan de Desarrollo de este municipio, que comprende de 2008 a 2011, se indica que “el sector primario abarca el 57.9% de la actividad económica, la cual es básicamente [la] agricultura y ganadería, complementada con otros productos pecuarios, producción forestal y pesca”⁷⁹.

AGRICULTURA

La agricultura se define como el “cultivo de diferentes plantas, semillas y frutos, para proveer alimentos al ser humano o al ganado y de materias primas a la industria”⁸⁰.

Al ser, Xicotepec, un terreno ubicado en la región húmeda y de bosque tropical de la serranía poblana, es propicio para el cultivo de temporal ya que se trata de tierras fértiles.

Dentro de los registros se puede encontrar el cultivo de maíz, frijol, tomate verde, tomate rojo, alfalfa verde, avena forrajera, así como sorgo en grano, y trigo en grano. Por parte

⁷⁹ Plan de Desarrollo de Xicotepec de Juárez., 2008 – 2011.

⁸⁰ <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/default.aspx?tema=E>

de la fruticultura las condiciones climáticas permiten cosechar plátano, papaya, mango, pagua, aguacate, limón, lima, naranja, lichi, macadamia y café. El café tiene una gran importancia para Xicotepec ya que es un fruto que es común cultivar y por el que se obtienen grandes ganancias, de hecho en las temporadas fuertes se producen cerca de 100 000 toneladas de café, cabe señalar que ello está en manos de tres grandes cafetaleros.

En el caso de las plantas, se puede encontrar pastos y plantas de ornato tales como azalea, arrayán, camelia, cedrela, calistemo, azucena, anturio, orquídea, alcatraz, buganvilia, variegata ya que el ambiente húmedo ayuda a tener una flora variada y exuberante⁸¹.

Retomando nuevamente que las circunstancias del clima (dado que es una zona que presenta precipitaciones pluviales a lo largo del año) permiten una vegetación diversificada encontramos que en los alrededores de Xicotepec, esto es, las comunidades aledañas a la cabecera municipal, se pueden encontrar maderas preciosas, entre estas están el cedro rojo, la caoba, el chicozapote, oyamel, álamo, pino, encino y ocote, los dos últimos no se consideran como maderas de alto valor.

GANADERÍA

La cabecera municipal es sede de la Unión Ganadera Regional del Norte del Estado de Puebla, ya que esta actividad constituye una de las más importantes para la región, no sólo para el municipio.

Las especies que se explotan en este rubro son ganado: bovino, ovino, porcino, equino, caprino, a lo cual se añade la producción aviaria, mular y asnal. De éstos, el ganado bovino, porcino y ovino son los que mayormente se labora.

Estas actividades son realizadas tanto de manera doméstica como a escala mayor, tal es el caso de personas (tanto físicas como morales) que cuentan con ranchos dedicados exclusivamente a la producción de ganado.

⁸¹ Cfr Plan de Desarrollo 2008 - 2011, en la Sección de Gráficas.

Como consecuencia de esta actividad se deriva la producción de leche aunque en menor proporción. En cuanto al aspecto aviaro, específicamente la producción gallinácea es importante pero a escala doméstica.

ACTIVIDADES SECUNDARIAS

El sector secundario se caracteriza por la utilización diversa de las materias primas que se obtienen en el sector anteriormente descrito; hablamos del “uso predominante de maquinaria y procesos cada vez más automatizados” para llevar a cabo dicha transformación. En palabras de la Real Academia Española es el sector que abarca las actividades productivas que someten las materias primas a procesos industriales de transformación.

Esta actividad económica incluye las fábricas, talleres y laboratorios en las diversas industrias existentes. De acuerdo a lo que producen, las divisiones de este sector son la construcción, la industria manufacturera, la electricidad, el gas y el agua.

Una de las principales industrias que se desarrollan en Xicotepec es el procesamiento del café puesto que no únicamente se cosecha, sino que gran parte del grano es destinado a su transformación en polvo. De tal suerte Xicotepec es asiento de varios beneficios de café así como de ranchos con extensiones dedicadas únicamente al cultivo de éste. De hecho hay un sector que se dedica a la exportación. Dentro de los productores están las marcas siguientes: Aristóteles, Bunte, Delicias, Cre – Leg, Fábrica Vieja, Tori, Tierras Altas, Gonri, Premier, entre otros.

La carpintería, construcción, herrería, producción de ladrillo, carrocerías, tortillerías, fabricación de prendas de vestir, embotelladoras de agua, producción de acero inoxidable, dulces regionales, panaderías, artesanías, licores de diversos frutos como café y acachul, entre otras, son las actividades industriales más significativas en el Municipio.

La maquila es un sector importante para la cabecera municipal, ya que en ésta hay más de tres establecimientos dedicados a dicha actividad. La industria maquiladora tiene amplia

conexión con empresas dedicadas a la venta de pantalones de mezclilla como Britos, Oggi Jeans, Goga, así como Edoardos.

ACTIVIDADES TERCIARIAS

En el sector terciario no se producen bienes materiales, de hecho, se le conoce también como sector de servicios, por lo que integran este rubro todas aquellas actividades atinentes a los servicios materiales no productivos. Aquí se reciben los productos elaborados en el sector secundario para su venta, pueden también ser la simple prestación de servicios a partir de aquellos productos.

De las actividades comerciales, en Xicotepec, destacan: el establecimiento de tiendas de autoservicios, farmacias, expendios de productos naturistas, mueblerías, zapaterías, vinos y licores, gasolinerías, papelerías, florerías, carnicerías, refaccionarias, tiendas dedicadas a la venta de papelería, pinturas y refacciones, mercerías, panaderías, ópticas, entre otras.

En el caso de prestación de servicios están los hospitales y clínicas, hoteles, restaurantes, medios de transporte (que circulan en la ciudad y que van a las juntas auxiliares y rancherías), una radiodifusora, dos canales de televisión, escuelas, bares y cantinas, salones para llevar a cabo eventos de diversa naturaleza, talleres automotrices, casetas de telefonía, un centro recreativo de agua, instituciones bancarias, entre otros.

TURISMO

El turismo viene a constituir una parte importante para Xicotepec ya que gracias a éste hay una dinámica en los establecimientos enunciados, sobre todo en el aspecto hotelero. El turismo que se practica se entiende como “actividad o hecho de viajar por placer”, independientemente del destino.

En Xicotepec podemos encontrar atractivos como: la Casa Carranza, la Plazuela de la Virgen y la Xochipila en la cabecera municipal situación que lo convierte en uno de los destinos turísticos más significativos en la Sierra Norte del Estado Libre y Soberano de Puebla. En los alrededores cautivan las locaciones naturales que brindan los paisajes,

ejemplo de ello son las cascadas y el Monumento a Venustiano Carranza en Tlaxcalantongo, el río San Marcos que pasa por Tlapehuala, Tepapatlaxco, Villa Ávila Camacho y el Tepetate.

Los hoteles más representativos son Hotel Mi Ranchito, Hotel Villa de Cortés, Hotel Plaza, Hotel – Plaza San Carlos, Hotel Fosado y otros de menor tamaño.

MONUMENTO PREHISPÁNICO “LA XOCHIPILA”

Durante su recorrido el pueblo chichimeca, proveniente de Aztlán, les pareció encontrar la señal de Huitzilopochtli en Xicotepec, por ello, subieron al cerro hasta encontrarse en un lugar donde convergían dos arroyos “con una enorme roca cimentada en dos niveles lo que aprovecharon y convirtieron en un adoratorio – observatorio”⁸².

El nombre de esta construcción prehispánica en forma de torre fue designado por Chalchiitlatonoc y representó la “morada de dioses, de dioses que encontraron paz”⁸³. El monumento fue dedicado al ser espiritual Xochipili, señor de las flores y primavera perenne, de quien por años recibirían favores celestiales para el cultivo y cosecha de sus frutos, “tiene la forma de un huso [sic] cuyos extremos siguen la dirección este – oeste; en la base tiene 15 m. de circunferencia y se eleva a 6.60 m de altura y termina en un descanso o terraza de 9m2”⁸⁴.

Cada año, en los días 22 a 24 de junio, en la Xochipila se realizan rituales para recordarle al señor Xochipili que su pueblo sigue con él y no lo olvida; en esos días se ejecutan danzas y cantos. El ofrecimiento de animales y toque del Teponaztli son protagonistas en toda esta tradición. El teponaztli es un instrumento de escala musical pentafónica en forma de mono sobre un pedestal que representa una constelación. Los Señores estaban obligados a observar el cielo nocturno acompañados por sonidos místicos, en razón de esto, crearon el teponaztli como un medio de acompañamiento en las observaciones de los sacerdotes y, también, como tambor de guerra.

⁸² Nava Cabrera Gumensindo *Op. cit.* p. 15

⁸³ *Id*

⁸⁴ Plan de desarrollo *Op. cit* p.8.

Cabe destacar que en el mundo sólo existen dos monumentos o adoratorios de esta naturaleza, uno ubicado en Xicotepec (México) y el otro en Perú.

Este sitio prehispánico es considerado Patrimonio Cultural del Estado de Puebla, dicha declaración se obtuvo a través del Ejecutivo Local, es decir, por el Gobernador del Estado tomando en consideración la opinión del Consejo Poblano de Cultura. Al efecto, la ley que da fundamento a esta declaratoria es la Ley de Fomento Cultural del Estado de Puebla, misma que en su artículo 13 indica: “Es patrimonio cultural los testimonios históricos y objetos de conocimiento que continúen la tradición histórica, social, política, urbana, arquitectónica, tecnológica, ideológica y de carácter económico de la sociedad que los ha producido”.

MUSEO “CASA CARRANZA”

Hemos comentado con anterioridad que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, que con posterioridad resultó electo Presidente Constitucional de la República, fue asesinado en Tlaxcalantongo el 21 de mayo de 1920 y que se le trasladó a Xicotepec de Juárez para realizarle la necropsia respectiva.

La casa en la que se le practicó dicha necropsia está ubicada en el zócalo de la cabecera municipal y en memoria a este suceso, se erigió en Museo. El día 21 de mayo de 2010 se reinauguró la *Galería Histórica Muerte de Venustiano Carranza* después de transcurridos casi noventa años de aquél acontecimiento.

Es una casa de escasos 80 metros cuadrados en dos niveles, donde a la entrada se puede encontrar un busto del Señor de Cuatro Ciénegas, y hay una placa con la siguiente inscripción: “En esta casa fueron acogidos los restos mortales del Presidente de la República C. Venustiano Carranza, a su paso por Tlaxcalantongo a México, por los buenos samaritanos de esta Villa, los días 21 y 22 de mayo de 1920”.

Además, hay documentos, fotografías, pinturas, y las vísceras del entonces Presidente. También está un mural, realizado por Felipe Castellanos, “Promulgación de la Constitución”.

PLAZUELA DE LA VIRGEN DE GUADALUPE

La plazuela está ubicada en la parte alta de la colonia “El Tabacal” y en ella se construyó una Virgen de Guadalupe de 20 metros de altura y 5 metros de circunferencia, por tales dimensiones se puede divisar desde diversos puntos de la ciudad. A un costado está una capilla donde se celebra la eucaristía cada sábado. Desde este lugar se puede observar la parte céntrica de la ciudad y los cerros que la rodean, en consecuencia, la población también ha optado por llamarla “El Mirador de la Virgen”.

Tal proyecto fue iniciado en 2007 por el entonces Presidente Municipal Carlos Barragán Amador y, fue hasta el 5 de diciembre de 2011 cuando se inaugura con la participación del arzobispo Domingo Díaz Martínez (Tulancingo, Hidalgo). La inversión en este proyecto turístico fue de 3 millones 366 mil pesos obtenidos por aportaciones de la propia sociedad civil que organizó rifas y del presupuesto del propio municipio.

Cabe adicionar que de acuerdo con los datos que obtuvo el Censo XIII General de Población y Vivienda INEGI, Xicotepec, ocupa el lugar número doce en relación a la cantidad de habitantes que tiene. La población total que es de 75 601 personas, de las cuales, el 48.1 % es de sexo masculino y el 31.9% de mujeres. De esta población, el 64.3 % es urbana y, el restante rural. En proporción a la población los resultados demuestran que en 2009 ésta se mantuvo ocupada en labores productivas en un 36. 14 % del total. Las principales localidades que generan estos ingresos al municipio, a través de las diversos sectores económicos, son Villa Ávila Camacho, San Agustín Atlihuacán, San Antonio Ocopetlatan y Tlaxcalantongo.

TLAXCALANTONGO

Tlaxcalantongo ha sido multicitado durante este primer capítulo, las razones ya han sido enunciadas, sin embargo, queremos dejar hacer una breve referencia sobre este lugar, motivo por la que le dedicamos un espacio especial.

Es una Junta Auxiliar localizada entre las coordenadas 20 o 18 ´ 54 ´´ N y 97 o 52 ´ 22 ´´ O, a 1885 metros sobre el nivel del mar con una población de 1948 habitantes, de acuerdo con datos proporcionados por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Especialmente se dedica a la actividad agrícola y como hemos dicho es uno de los principales aportadores a los ingresos económicos por esta actividad. Lo que principalmente se produce es el café.

Tiene abundante vegetación y es en realidad una localidad pequeña aunque tiene escuelas de nivel básico a medio superior. Cuenta con los servicios públicos básicos como son agua, drenaje y luz eléctrica.

En la parte central tiene un Monumento a Venustiano Carranza, estatua de tamaño real inaugurada por autoridades del Municipio. Cada año se efectúa una ceremonia conmemorativa que recuerda el asesinato de este prócer de la Nación mexicana.

1.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA

El primer proyecto de Constitución Local de la entidad poblana fue elaborado por Antonio María de la Rosa, don Antonio Manuel Montoya, don José María Oller, Rafael Francisco Santander, Apolinario Zacarías, Joaquín de Haro y Tamariz, Félix Necochea, Antonio José Montoya, Mariano Garnelo, Rafael Adorno, Patricio Furlong, José Joaquín Rosales, Manuel de los Ríos y Castropol, y Carlos García Arriaga. Su publicación tuvo lugar el día 5 de diciembre de 1825 y se juró dos días después.

Posteriormente se lanzó la Convocatoria (el 11 de diciembre de 1825) para conformar el Primer Congreso Constitucional del Estado de Puebla, que quedó integrado por:

“Diputados Propietarios José María Oller, cura de Tlacotepec (54 votos); Pbro. Antonio María de la Guzmán (41), Coronel Joaquín Jaro y Tamaris (40), Lic. M. Zambrano y Bisinay, cura de Chapulco (44); Lic. Félix Quio Tecuanhuey (48); Lic. Antonio González Cruz, cura de Tianguismanalco (41); Lic. José M. Crespo; Capitán Aniceto Benavides (45); Rafael Santander (41); Pbro. Marcelino Ezeta (38);

Coronel Patricio Furlong (35). Diputados suplentes: Pbro. Mariano Serrano; José Antonio Palacios; Manuel M. Vargas; Mariano Salgado; Cap. Francisco Meza; Lic. Juan M. Mora y José Juan Llufrú”⁸⁵.

En términos de la redacción del artículo 180 de la ley local suprema, ésta no podía ser reformada sino hasta después de 1831

“Artículo 180. Hasta el año de 1831, no podrá variarse ningún articulado de esta Constitución; aunque antes de aquella época serán admisibles a discusión las proposiciones que se hicieran al efecto”

En la materia municipal sólo se hizo referencia en dos artículos, 132 y 133, donde se dispone que existiría una legislación cuyo objeto sea determinar la organización y atribuciones de los municipios.

En 1831 la Constitución Local fue reformada, pero es hasta 1848 cuando se publica una nueva edición que añade las modificaciones hechas⁸⁶.

Durante los años de 1857, 1861, 1880 y 1892 la Constitución de Puebla soporta más modificaciones en razón del acontecer nacional, así como a la forma de Estado que había, puesto que Puebla al ser parte del pacto federal debía alinearse al instrumento constitucional supremo para cumplirlo.

Con la promulgación de una nueva Constitución Federal, de 1917, el Congreso Estatal de Puebla, erigiéndose como Poder Constituyente, tuvo como tarea formar una nueva Constitución Local, de tal suerte que, el 8 de septiembre de 1917 vio la luz la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Sin embargo, su publicación en el Periódico Oficial de la Federación fue hasta el 2 de octubre de ese mismo año.

En el primer artículo se establece que esa entidad federativa es acorde a los principios postulados por la Constitución Federal; por otra parte, señala que el municipio libre es la “base de su organización política y administrativa”.

⁸⁵ CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA, *Relación histórica de honorable Congreso del Estado de Puebla (1821 – 2001)*, p. 74.

⁸⁶ *Ibid* p. 106

TÍTULO SÉPTIMO “DEL MUNICIPIO LIBRE”

Respecto al municipio, dicho ordenamiento jurídico introdujo el Título Séptimo, de denominación “Municipio Libre”, con un Capítulo Único que comprendía del artículo 99 a 104.

El artículo 99 sólo habla del municipio como la base de su administración política y de la existencia de una Ley Orgánica de Administración interior del Estado. Es en su artículo 100 que se habló del Ayuntamiento como órgano de administración del municipio.

Por su parte, el numerario 101 se ocupó de dotar de personalidad jurídica al ente municipal. A su vez, el 103 indicó el lapso temporal de renovación de los Ayuntamientos, el cual era de un año. Mientras que el 102 se refirió a la administración pública municipal.

Por último, en el artículo 104 se hizo referencia a la Ley Reglamentaria Municipal, señalando aquéllos puntos mínimos que debía contener. Los puntos referidos a la materia tributaria fueron:

1. Formación de la hacienda
2. Presupuestos de ingresos y egresos
3. Contratación de empréstitos
4. Tesorería municipal

La fracción I, del artículo en mención, fue casi idéntica a la fracción II del artículo 115 constitucional, y decimos esto porque hubo un ligero cambio en la posición de un signo gramatical, “la coma”. No obstante, creemos que el contenido fue el mismo, a continuación lo citamos:

“...

I. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señale la Legislatura del Estado, y en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades.

...”

Evidentemente, podemos distinguir que el órgano ostentador) de la potestad tributaria, esto es, de la “posibilidad jurídica del Estado de establecer y exigir contribuciones”⁸⁷, fue la Legislatura o Congreso del Estado de Puebla.

Aunado a ésta, tenemos una fracción segunda que contiene dos rubros importantes: aprobación de los presupuestos y contratación de empréstitos. Para comentarla exponemos su texto original:

“...

II. Los Ayuntamientos someterán a la aprobación de la Legislatura por conducto del Ejecutivo, quién informará, sus presupuestos de ingresos y egresos y sus cuentas anuales y no podrán contratar empréstitos, ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda de un año, sin autorización del Ejecutivo....”

En primer lugar tenemos que los presupuestos municipales, dígase de ingresos o egresos, tenían, necesariamente, que ser aprobados por la legislatura estatal. En atención a ello, si tenemos que en el presupuesto de ingresos están contempladas todas aquellas contribuciones que tiene el municipio derecho a recibir, y la legislatura estatal no estaba de acuerdo, evidentemente, no se contaría con esos ingresos.

En segundo lugar, se tienen la prohibición de contratar empréstitos o convenios cuya duración superase el tiempo de encargo del Ayuntamiento correspondiente, el cual es de un año.

En realidad, como puede apreciarse, la regulación de aspectos de índole tributaria en la Constitución Poblana de 1917 no fue muy amplia; las reformas a nivel constitucional federal fueron las que sentaron las bases para proceder a las modificaciones y adiciones al título referido. Es importante decir que a partir de 1982, el Título en estudio, va del artículo 102 a 106, es decir, cambia su numerología.

Por su parte el actual artículo 102 rige la composición de la estructura gubernamental municipal, a partir de la reforma que sufrió el primer párrafo de este artículo se considera,

⁸⁷ VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho fiscal*, México, Oxford University Press, 2010 p.8.

a nivel constitucional, la existencia de un gobierno municipal conformado por: un presidente, regidores y síndicos conforme la ley lo determine. Así como un Ayuntamiento que ejercerá las atribuciones contempladas en el código fundamental. Por las adiciones efectuadas a la fracción I en 1984 y 1995, se reduce el número de regidores para el Ayuntamiento de acuerdo al principio de representación proporcional.

El artículo 103 regula las características del municipio, dentro de éste, se señala la relación con la hacienda municipal. Este artículo está compuesto de cuatro fracciones que describen implica la integración de la hacienda del municipio por los rendimientos de bienes propios, contribuciones y otros ingresos, cuya determinación será aquélla que la legislatura estatal tenga a bien destinar. Es importante señalar que con fundamento en este precepto, el estado tiene una Ley de Hacienda Municipal, que entró en vigor el 1 de enero de 2002, de la que hablaremos en los siguientes capítulos.

Por otra parte, el numeral 104 señala los servicios públicos y funciones a cargo del municipio; éste fue reformado en su primer párrafo e incisos a), c), g), h), fracciones II y III el 5 de marzo de 2001. Los puntos que se adicionaron fueron los servicios públicos y la coordinación intermunicipal (interna y externa) en la prestación de éstos.

Mientras tanto el artículo 105 versa sobre la administración pública municipal y, de la Ley Orgánica Municipal, instrumento jurídico que analizaremos con posterioridad.

ARTÍCULO 103 CONSTITUCIÓN LOCAL

Es momento de hablar, en específico, del artículo 103 de la Constitución de Puebla. Dentro de las modificaciones que ha sufrido encontramos la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, fue el ápice para “el acotamiento de las materias que pertenecen a los municipios”⁸⁸. Así como, la determinación de otros ingresos al municipio, dado que aunque se conserva la idea “administración de la hacienda pública por el municipio”, se adiciona que tal:

⁸⁸ MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Porrúa, 2005, p. 770.

“... se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del Estado establezca a favor de aquéllos y que, entre otros serán:

- I. Las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que se aprueben sobre propiedad inmobiliaria, fraccionamientos de ésta, división, consolidación, traslación, mejora y las que tengan como base el valor de los inmuebles.
- II. Las participaciones federales.
- III. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

...”

Este precepto, que primeramente fue parte del artículo 104, fracción I, pasó a ser el artículo 103, y sufrió nuevas modificaciones en 2001, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Puebla del 5 de marzo, en respuesta a la reforma del 23 de diciembre de 1999 del artículo 115 constitucional. Por la cual se añade que:

“...

- a) Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones a que se refieren las fracciones I y III de este artículo. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
- b) Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se encargue, parcialmente, de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que les corresponda.
- c) Los presupuestos de egresos de los Municipios serán aprobados por los respectivos Ayuntamientos, con base en los ingresos de que dispongan, en los que se deberá incluir invariablemente los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 de esta Constitución.

Los Ayuntamientos podrán autorizar las erogaciones plurianuales para Proyectos para Prestación de Servicios, así como demás proyectos relacionados a obra pública, bienes o servicios que afecten ingresos del Municipio que determinen conforme a lo dispuesto en la ley en (sic) la materia; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los Presupuestos de Egresos durante la duración

de los contratos de dichos proyectos; la aprobación de las partidas para cumplir con dichas obligaciones deberá hacerse de manera prioritaria.

d) Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la legislatura del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y productos; así como las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

IV.- Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley.”

Con lo anterior hemos indicado la evolución de la materia tributaria municipal para llegar a la estructura actual de los municipios pertenecientes a la entidad poblana.

POTESTAD TRIBUTARIA

A partir de la lectura del primer párrafo del artículo 103 de la Constitución de Puebla que analizamos, se concluye que las legislaturas estatales son las que van a establecer tanto contribuciones como otros ingresos a los Municipios⁸⁹.

“Art. 103. Los Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la Ley, y administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del Estado establezca a favor de aquéllos y que, entre otros serán:

...”

Además de que el inciso d) de la fracción III de ese mismo articulado indica que:

“...

d) Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la legislatura del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y productos; así como las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

...”

⁸⁹ *Vd. Supra* p. 50.

Dada esta situación, cabe señalar que los municipios no cuentan con la potestad tributaria propia, es decir, con el poder establecer los tributos.

En palabras de Nava Negrete se puede decir que "... conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes..."⁹⁰. Esto es, la actividad creadora de normas jurídicas donde se señalen contribuciones es ejercida por el órgano legislativo del Estado, el Congreso Local. Así, el Congreso de Puebla está facultado para ejercer la potestad tributaria, pudiendo legislar en materia de contribuciones, con sus especificidades.

Aunado a esto, señalamos que el artículo 57 fracción XXVII de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, que a la letra dice:

"Son facultades del Congreso:

...

Expedir leyes para hacer efectivas las anteriores facultades y todas las concedidas a los otros Poderes por la Constitución Federal y por esta Constitución del Estado, así como las que correspondan al régimen interior del Estado y no estén expresamente reservadas a los Poderes de la Unión.

...

Razón por la cual, en relación con el artículo 124 de la Constitución Federal y 73 fracciones VII y XXIX, puede legislar en materia de contribuciones.

Anteriormente, el artículo que describía las facultades del congreso era el número 49 y, en cuanto a la materia que nos interesa, señalaba como tales:

"...

II. Legislar especialmente sobre las materias siguientes:

...

⁹⁰ MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Op. cit.* p. 2568.

16º. Hacienda

...

XXXI. Expedir las leyes necesarias para hacer efectivas todas las anteriores facultades y todas las concedidas a los otros Departamentos por esta Constitución, así como las que no estén expresamente reservadas a los Poderes de la Unión y correspondan al régimen interior del Estado.”

Como se aprecia, en el texto original⁹¹ era posible visualizar de manera expresa la facultad o potestad tributaria por parte del legislativo y, actualmente, debe hacerse la ya señalada vinculación entre preceptos de las constituciones local y federal.

⁹¹ Este es el último instrumento que Puebla tiene como ordenamiento supremo, a nivel estatal, actualmente está integrada por once títulos con sus respectivos capítulos y 143 artículos más los transitorios. Las reformas y adiciones, que ha tenido son en los años siguientes: 1930, 1933, 1936, 1944, 1954, 1965, 1966, 1967, 1970, 1974, 1978, 1979, 1980, 1982, 1984, 1987, 1990, 1992, 1994, 1995, 1997, 2000, 2001, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 hasta octubre. Una de las reformas que ha sido calificado como profunda, obedece a la iniciativa presentada el 2 de agosto de 1982 por el Ejecutivo Local y, estuvo referida a: visita a los Distritos por parte de los diputados cuando estén en receso, la ampliación de facultades al Congreso, las ausencias del representante del Ejecutivo, del procurador del Estado e instituciones educativas a nivel superior.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA

2.1 FEDERALISMO

ESTADO FEDERAL

El artículo 40 del ordenamiento jurídico supremo para nuestro País, indica que México, como comúnmente se le conoce a nivel internacional, o los Estados Unidos Mexicanos, es un Estado Federal cuya forma de gobierno es una república, con las características de representativa, democrática y federal:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Derivado de esto, cabe preguntar ¿qué es un Estado Federal? Para dar respuesta a tal cuestionamiento debemos primeramente indicar que “Estado y Gobierno son conceptos diferentes, pues mientras el primero representa el todo, y en él reside el poder de crear el orden político, el segundo es la actividad del órgano enderezada a la actualización de ese orden, es decir, a concretizarlo en actos particulares”⁹²

De tal suerte, podemos decir que el Estado “es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”⁹³, ello según Jellinek; derivado de esto, las *Formas de Estado* que pueden actualizarse responden a las relaciones que se generen entre los elementos territorio,

⁹² GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría del Estado*, 6ed., México, Porrúa, 2006, p. 337.

⁹³ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press – Harla, 1997, T. II, p. 32

población y soberanía. Tales relaciones pueden ser de centralización o de descentralización.

A su vez, Gobierno es el “conjunto de órganos estables que actualizan, coordinan o instrumentan, la orientación política expresada como fines del Estado y desenvuelta en el ejercicio de sus funciones básicas: ejecutiva, legislativa y judicial”⁹⁴; de esta manera, las *Formas de Gobierno* se entienden por la manera en que se formen los órganos del Estado que llevarán a cabo los actos y actividades.

Las formas principales de gobierno son la Monarquía y la República⁹⁵, para distinguirlas una de la otra, Jellinek toma en cuenta “el método por el cual se forma la voluntad del Estado”⁹⁶; en cambio, León Duguit indica que la diferencia estriba en cómo se hace la designación de la cabeza del Estado.

Nosotros consideramos que una y otra formas discrepan en cómo las autoridades del Estado, específicamente la jefatura, adquieren determinada estructura y formación. De esta manera, mientras que en la monarquía el título se adquiere de manera hereditaria; en la república, se requiere de la celebración de elecciones populares, es decir, deviene de la soberanía popular. Dichas elecciones pueden ser directas o indirectas, en el caso de las primeras hablamos de los regímenes presidencialistas donde es el pueblo quien elige directamente; en lo que respecta a las segundas, estamos ante los regímenes parlamentarios donde la elección es mediante un órgano representativo del pueblo.

Respecto a las formas de estado, tenemos que indicar que las tradicionales son el Estado Simple o Unitario, y el Estado Compuesto; aunque Hauriou añade al Estado Subordinado. Por Estado Simple o Unitario debemos comprender aquél que se ejerce sobre un ente indivisible, es decir, la soberanía se ejerce en un territorio determinado dotado de una población única.

⁹⁴ http://www.drleyes.com/page/diccionario_juridico/

⁹⁵ Que su estudio toma como referente el Constitucionalismo ya que la aparición de éste marca un antes y un después para dicha clasificación. Con anterioridad a su nacimiento, tenemos la monarquía, la oligarquía y la democracia, las cuales se diferencian por el número de personas en que recae la autoridad del Estado. El lado opuesto a estas formas, y que provocan su caída, son la autocracia, tiranía y la demagogia, respectivamente. GALINDO CAMACHO Pass p. 337 -339

⁹⁶ *Ibid* p. 341

Por su parte, el Estado Compuesto “es aquél que se integra de dos o más Estados que renuncian a parte de sus facultades que transfieren a una entidad superior que forman, conservando las restantes”⁹⁷. A su vez, los Estados Compuestos, se pueden clasificar en Confederación y Federación o Estados Federales⁹⁸. La primera queda definida por García Pelayo como “una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos”⁹⁹. Los estados que la conforman conservan su soberanía tanto interior como exterior, por lo que para que una decisión afecte a los Estados Confederados, éstos deben primeramente aceptarla.

Por el contrario, el Estado Federal es la unión de diversos Estados independientes, llamados Estados miembros o federados, “que pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central”¹⁰⁰ al poseer un campo de competencias que les son exclusivas a través de la distribución de éstas, efectuadas en la Carta Fundamental Federal¹⁰¹.

De esta manera, en la Constitución General o Federal se instituyen dos tipos de órdenes: la Federación y los Estados Miembros, Federados o Provincias; sin embargo, los elementos del Estado Federal, en cuanto a niveles de gobierno, son:

- Estado Federal propiamente dicho
- Estados Miembros o Federados

⁹⁷ *Ibid* p. 342

⁹⁸ Constituye una forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con su nombre el perímetro central y los locales (FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas públicas*, 6a ed., México, Porrúa, 2003, p. 108), por lo que es un error sólo identificarla con el nivel de gobierno federal ya que este término expresa el pacto federal mismo por el cual tanto los Poderes de la Unión como los Poderes de los Estados son incluidos). Para KELSEN: comunidad parcial constituida por el orden jurídico central (TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 39 ed., México, Porrúa, 2007, p. 125).

⁹⁹ GALINDO CAMACHO *Op. cit.* p.344.

¹⁰⁰ TENA RAMÍREZ *Pass.* p. 112 – 115.

¹⁰¹ Nota al pie.- es de origen Norteamericano ya que “al concluir la lucha por su independencia... los pobladores de las Trece Colonias... se debatían en un verdadero problema: elegir y adoptar una forma de organización política que superara y estableciera lazos más estrechos entre los pobladores .. que dependían de la Corona Inglesa” (GALINDO CAMACHO *Op. cit.* p. 373) esta forma de estado aparece por vez primera en la Constitución de Filadelfia en 1787 aunque entró en vigor dos años después.

- Los Municipios

Al efecto, el artículo 43 de nuestra Constitución indica las partes integrantes de la Federación, en otras palabras, las Entidades Federativas o Estados Federados.

El Estado Federal es el todo y representa, hacia el exterior, a los miembros que lo conforman; por este motivo hay quienes indican que el Estado Federal asume la soberanía, no obstante, cabe señalar que la soberanía reside en el pueblo.

Ahora bien, en cuanto a la estructura de un Estado Federal, en palabras de Hans Kelsen, podemos decir que hay tres órdenes, los cuales son: una constitución conjunta, un orden jurídico federal y orden jurídico de cada Estado.

La *Constitución Conjunta* es aquella única y soberana donde convergen los principios de la Constitución Federal y de las Constituciones de los Estados Federados. Mientras que el orden jurídico federal está conformado por las leyes o normas jurídicas que describen las competencias de este nivel. Y, por último, el orden jurídico de cada Estado que será integrado por las Constituciones de cada Entidad o Estado Federado y que no tiene que sobrepasar o contradecir a la *Constitución Conjunta*.

En tales órdenes, evidentemente, están señaladas las atribuciones que se otorgan a los Poderes de la Unión o Federales y a los Poderes de los Estados. Sin embargo, cabe destacar que la distribución o reparto de competencia debe estipularse siempre en la Constitución Federal dado que es el “ordenamiento fundamental tanto para los Poderes Federales como para los Estados”¹⁰², además que al hacerlo de esta manera “se [asegura] un futuro control de la constitucionalidad, y [se garantiza] su cumplimiento, dada la rigidez constitucional a que obliga toda Constitución escrita”¹⁰³.

No obstante, los Sistemas por medio de los cuales se enumeran las Competencias son:

¹⁰² FAYA VIESCA *Op. cit.* p. 69.

¹⁰³ *Ibid* p. 70

1. Competencias exclusiva.- cuando son indicadas de manera tal que se hace una estricta diferenciación entre lo que pertenece al gobierno federal y al de las entidades federativas.
2. Se indica que todas aquellas facultades que ejercían los Estados antes de constituirse en un Estado Federal, las sigan conservando.
3. Establecer únicamente competencias de los Estado miembros.- en el entendido de que aquéllas no mencionadas para éstos, son conferidas al ente federal.
4. Que, contrariamente a la forma anterior, indica las conferidas exclusivamente al gobierno federal y, las demás para los Estados federados¹⁰⁴.

El último sistema que señalamos es adoptado por el Estado Mexicano en el artículo 124 de la Constitución Federal, al indicar que:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Ahora bien, el artículo que refiere las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso de la Unión, es el 73 de la Constitución Suprema. Cabe añadir que dicho sistema se integra con las facultades implícitas a su favor contempladas en este último artículo.

Para Faya Viesca, el artículo 124 representa el principio más satisfactorio del sistema federal dado que enuncia la partición directa de competencias entre el Gobierno Federal y el de los Estados o Entidades Federativas.

Enfatizando lo anterior, tenemos que con el federalismo políticamente se abren dos ámbitos donde la autoridad puede ejercer su actuar:

- Ámbito emanado de la Unión
- Ámbito emanado de los Estados miembros

¹⁰⁴ De acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo, del sistema federal es enriquecido con la particularidad en que se enuncia la competencia del Estado Federal. El sistema que debe considerarse habla sobre: 1. Facultades atribuidas a la Federación 2. Facultades atribuidas a Entidades Federativas 3. Facultades prohibidas a la Federación 4. Facultades prohibidas a las Entidades Federativas 5. Facultades coincidentes 6. Facultades coexistentes 7. Facultades de auxilio 8. Facultades que emanan de la jurisprudencia.

Debido a esto, podemos hablar de Poderes de la Unión y Poderes de los Estados, es decir, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial Federales; y Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial Estatales, que como hemos indicado se desarrollan en el mismo ámbito territorial de manera simultánea, y que referimos, hallan su fundamento en el artículo 41 así como 49 de la Carta Suprema de la Federación, e igualmente en los que correspondan de acuerdo a cada Constitución Local¹⁰⁵.

El artículo 41 de la Constitución Federal indica que:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...”

Tenemos que recordar que al hablar de Poderes no nos referimos a más de uno en cuanto a esencia, dado que Poder es uno solo, pero para su ejercicio se divide en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Al respecto, en el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Doctor Jorge Carpizo expresa que “... no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la Federación, que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder”¹⁰⁶.

Este principio de división de poderes se encuentra consagrado en la Constitución General en el artículo 49, en el Título Tercero Capítulo I que lleva por título “De la división de poderes”, mismo que textualmente señala:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

...”

Como es sabido, el ejercicio no puede concentrarse en una sola persona u órgano puesto que, precisamente el hacerlo implicaría romper con el equilibrio que se busca con tal precepto. En efecto, recordemos que hay ocasiones en las que procede la “colaboración

¹⁰⁵ Tan importante es esta situación que una vez más se refuerza el argumento del maestro Jacinto Faya Viesca sobre la necesidad de enmarcar la actuación del Estado en sus Cartas Fundamentales.

¹⁰⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, 2 ed., México, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, p. 1390.

entre las ramas u órganos del poder”¹⁰⁷, situación muy distinta a la confusión o intervención inadecuada de las facultades¹⁰⁸.

De tal suerte que a nivel Federal tenemos al Poder Legislativo regulado en el Capítulo II (artículo 50 – artículo 79), al Poder Ejecutivo en el Capítulo III (artículo 80 a 93) y, al Poder Judicial (artículo 94 – artículo 107) del título ya citado¹⁰⁹.

El Poder Ejecutivo es unipersonal en tanto que se deposita en una sola persona que será el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la elección de éste será mediante la ley electoral y, deberá reunir los requisitos que el artículo 82 establece.

En cuanto al periodo que dura el encargo presidencial, éste es de seis años que comenzarán a partir del 1 de diciembre del año correspondiente a la elección efectuada. El mismo artículo que contempla estos supuestos, entraña el Principio de No Reelección dado que si un ciudadano ya ocupó tal cargo, independientemente de que haya sido presidente interino, provisional o sustituto, no puede volver a ocuparlo. Los siguientes artículos hablan sobre las faltas absolutas y relativas del representante del Ejecutivo Federal; en contraposición, el artículo 86 habla de la renuncia del cargo político.

Asimismo, dentro del capítulo concerniente al Ejecutivo, tenemos que para tomar posesión de dicho cargo debe tomar protesta ante el Congreso de la Unión¹¹⁰. Una vez

¹⁰⁷ Id.

¹⁰⁸ Para hablar de esto recomendamos acudir a la siguiente obra. GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 320

¹⁰⁹ Recordemos que el Estado nace para cumplir determinadas finalidades, entre ellas, proveer de un bienestar para la colectividad; para hacerlas efectivas está investido de atribuciones determinadas en la ley vigente, mismas que han de actualizarse mediante distintas funciones. “Las funciones consisten en todos aquellos actos encaminados a la creación o aplicación del orden jurídico” p. 326 GAMAS TORRUCO, es decir, mediante las funciones se cumple con las atribuciones estatales; para ello, se habla de tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Éstas, se vierten en órganos que, a su vez, se encarnan en el ente humano; de tal suerte, tenemos que decir que los Poderes son los órganos mediante los cuales se implementa o pone en acción toda la maquinaria estatal. La función legislativa tiene como finalidad la creación de la normatividad jurídica así como la modificación, abrogación o derogación; se deposita en el órgano legislativo que para el Estado mexicano es el Congreso. La función ejecutiva o administrativa aplica las normas calificadas como jurídicas en relación a la administración del Estado, se deposita en el órgano ejecutivo que por el régimen presidencial para nosotros es unipersonal. La función judicial es la que se ciñe a deducir sobre la concreta resolución de un conflicto a través del proceso, reviste al órgano judicial cuya estructura obedece a jueces individuales o tribunales compuestos. GAMAS TORRUCO *Pass*. p. 326 – 336.

¹¹⁰ El artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que se rinda protesta ante el Congreso de la Unión, no obstante, el pasado mes de julio tuvo una reforma con la cual, si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiese hacerlo, se efectuará ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión y, si tampoco se puede antes éstas, se llevará a cabo ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

que se comienza el mandato presidencial, el ciudadano investido puede ausentarse y, cuando sea mayor a seis días, tiene que haber permiso por parte de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente, según proceda.

El artículo 89, de la Constitución General, señala tanto las facultades como obligaciones del Presidente de la República, destacando:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
2. Nombrar a los secretarios de despacho, o bien, removerlos de acuerdo a los criterios que él considere.
3. Nombrar a los empleados superiores de Hacienda siempre que medie aprobación del Senado así como removerlos.
4. Celebrar tratados internacionales.
5. En materia aduanera, respecto a habilitar puertos y especificar dos tipos de aduanas: marítimas y fronterizas.

Los siguientes artículos versan sobre la Administración Pública Federal que, a grandes rasgos, es centralizada y paraestatal y, se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por último, se habla sobre los Secretarios de Despacho.

En cuanto al Poder Judicial, podemos decir que éste es depositado en los siguientes órganos:

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación
2. Tribunal Electoral
3. Tribunales Colegiados de Circuito
4. Tribunales Unitarios de Circuito
5. Juzgados de Distrito.

Respecto a la vigilancia y disciplina de los órganos mencionados (con excepción de la Suprema Corte) existe un ente comisionado que se llama Consejo de la Judicatura Federal. Indica la naturaleza y atribuciones del Consejo de la Judicatura, su estructura, la manera

en la que funciona y, la característica de sus resoluciones respecto del ejercicio de los servidores en ejercicio de la función jurisdiccional federal, con la excepción ya hecha.

A grandes rasgos podemos decir que el Capítulo IV de la Constitución Federal trata la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, e igualmente señala los requisitos, faltas, renunciaciones y licencias que aplica para los Ministros. Lo mismo para el Tribunal Electoral indicando su estructura, integración, sesiones y su competencia para resolver determinados asuntos, los magistrados, los consejeros etc. Asimismo, se indica que conocerán los Tribunales de la Federación y la competencia específica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, hablaremos del Capítulo II “Del Poder Legislativo”, mismo que está dividido en cinco Secciones, a saber:

- Sección I. De la elección e instalación del Congreso
- Sección II. De la iniciativa y formación de las leyes
- Sección III. De las facultades del congreso
- Sección IV. De la Comisión Permanente
- Sección V. De la Fiscalización Superior de la Federación

Primero hay que decir que este Poder está depositado en un Congreso Federal o Congreso de la Unión, y es de naturaleza bicameral, esto es, se compone por dos cámaras: la Cámara de Diputados y, la Cámara de Senadores.

Los primeros son considerados representantes de la Nación, son un total de 500, de los cuales 300 se eligen en relación al sistema de distritos electorales uninominales y 200 de acuerdo al principio de representación proporcional que está vinculado al Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Los segundos representan a las Entidades Federativas, es decir, se habla de una representación paritaria de los Estados Miembros. La segunda cámara, como doctrinariamente se le denomina, está conformada por 128 Senadores, electos de la siguiente manera: para cada una de las Entidades Federativas y el Distrito Federal se

eligen bajo el principio de mayoría relativa, en tanto que uno para la primera minoría, de ello se obtienen 96 Senadores. El número restante, se compone por el principio de representación proporcional a fin de completar el total.

El Congreso es el encargado de legislar, sin embargo, *no es el único que puede iniciar una ley o decreto* dado que el Presidente de la República y las Legislaturas Estatales también están facultados para ello.

Como hemos destacado el Congreso se divide en dos Cámaras, siendo evidente que cada una de ellas tendrá asignadas facultades exclusivas, siendo sólo algunos casos en los que podrán intervenir de manera conjunta. Esto nos lleva a indicar que el artículo 73 señala las facultades del Congreso, el artículo 74 las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el artículo 75 las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

Cuando el Congreso de la Unión está en receso se constituye la Comisión Permanente, compuesta de 37 miembros, donde 19 son Diputados y 18 Senadores, elegidos por la Cámara correspondiente. Por último este capítulo abarca a la Auditoría Superior de la Federación, dicha entidad está encargada de calificar el desempeño de diversas entidades relacionadas con los ingresos y egresos, independientemente de que sean recursos federales, y la aplicación de éstos.

Cuando hablamos sobre la distribución de competencias, indicamos que el artículo 73 fija las materias exclusivas para el Congreso de la Unión, órgano que representa al Poder Legislativo Federal. A partir de dicho precepto es que se desarrolla la Teoría de las Facultades Explícitas o Expresas. De manera general, este artículo está conformado por treinta fracciones, que doctrinariamente han sido agrupadas de la siguiente manera:

- Propiamente legislativas
- Económico – financieras
- De control
- De política o soberanía
- De nombramiento

- Jurisdiccionales
- Administrativas (internas)
- Implícitas

Dentro de las denominadas económico – financieras, situamos las fracciones VII, VIII, XVIII, XXIX, XXIX – D, XXIX – E, XXIX – F, XXIX – I; dicho apartado atiende a la naturaleza de la materia. A grandes rasgos, los temas que contemplan son: imposición de contribuciones, celebración de empréstitos, emisión de moneda, contribuciones propiamente federales, planeación nacional de desarrollo, orden económico e inversión mexicana. En este ámbito es exclusivo de la Cámara de Diputados el tema de aprobación del Presupuesto de la Federación.

No obstante, hay quienes hacen una lectura distinta y, dentro del artículo 73, sólo identifican a dos grupos:

- Facultades expresas
- Facultades implícitas

La expresión *facultades expresas* responde a tres connotaciones: a) como opuestas a facultades implícitas, b) como forma de atribución de competencias de la Federación y, c) como elemento de la garantía de autoridad competente.

El primer caso lo vemos reflejado en el artículo 73 constitucional, ya que se hace una enunciación clara y específica sobre determinadas materias y, al finalizar, en la fracción XXX, indica que el Congreso puede legislar en todo aquello para dar cabal cumplimiento a las facultades establecidas. Textualmente, la fracción señala:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Dicha fracción actualiza la Teoría de las Facultades o Poderes Implícitos, es decir, aquellas que si bien no están especificadas absolutamente en el texto constitucional, son

necesarias para cumplir con un precepto principal que es la facultad conferida de manera directa.

En palabras de Tena Ramírez, se debe entender como éstas a “aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquier de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas”¹¹¹. Esta clase de facultades tienen que cumplir con una serie de requisitos, como:

1. La existencia de una facultad explícita dado que no se trata de una facultad nueva. Las facultades implícitas no son autónomas, ya que para nacer al mundo jurídico, debe constar previamente una facultad explícita.
2. Una relación entre la facultad implícita y la facultad explícita, de tal modo que la facultad implícita funja como auxiliar para poder llevar a cabo la primera.
3. El Poder facultado para dar vida y otorgar las facultades, es el Legislativo, ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Judicial pueden hacerlo. A esto, el ilustre maestro Tena Ramírez le denomina “*Reconocimiento del Congreso de la Unión de la necesidad de una facultad implícita y su otorgamiento por éste*”.

La segunda acepción de facultades expresas, como hemos dicho, es entenderlas como la forma de atribución de competencias de los funcionarios federales, emanados de la naturaleza del Estado Federal que llegan a constituir una garantía al gobernado por que todos los actos de autoridad deben estar previstos expresamente al órgano gubernamental que quiera ejecutarlo, en caso contrario será nulo. Sólo resta decir que, el órgano federal actúa con base en una competencia derivada, en tanto, que los Estados Miembros lo hacen por una competencia original pues son éstos los que en virtud de un pacto federal se unen para dar origen a la Federación.

En fin, de una u otra concepción lo cierto es que las facultades atribuidas a la Federación, por las cuales el órgano legislativo podrá emitir actos que darán nacimiento al orden

¹¹¹ TENA RAMÍREZ *Op. cit.* p. 115 – 118.

jurídico a cumplir, obedecen al binomio *enunciación expresa – prohibición a Entidades Federativas*.

En el sistema federal implementado por México estamos ante *Facultades Concurrentes*¹¹², cuando más de un actor puede intervenir sobre un mismo objeto o supuesto, es decir, en el federalismo mexicano se entiende que existen si sobre una materia puede haber una acción simultánea o paralela por la Federación y los Estados.

Los teóricos han debatido demasiado sobre si es correcto el término o no, por ejemplo, el Dr. Jorge Carpizo, en la colaboración que hizo a la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la máxima Casa de Estudios del país, habla de *facultades coincidentes* y nos dice que son aquellas donde ambos niveles de gobierno (Federal y Estados Federados) pueden realizar acciones con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su teoría -nos indica- revisten dos formas: una amplia y una restringida¹¹³. Al respecto Tena Ramírez indica que “en el sentido castizo de la palabra... propiamente deberían llamarse Coincidentes”¹¹⁴. En tanto, Manuel Herrera Lasso es partícipe de la denominación *facultades duales*.

Por otra parte, Andrade Sánchez indica que sólo hay tres posibilidades por las cuales puede incidirse sobre una misma materia:

- Cuando sólo la autoridad federal puede regular la materia pero la aplicación de la norma se hace por ambos órdenes¹¹⁵.

¹¹² Cabe destacar que en el derecho norteamericano las facultades concurrentes son las facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ha ejercido la Federación, ya que ésta es la titular constitucional p. 119 de las mismas; sin embargo, ante su inacción o inactividad los Estados Federados pueden hacer suya esa facultad y, una vez que la ejerza la Federación, se apartan de la misma para dar paso al verdadero titular.

¹¹³ La forma amplia se verifica cuando *se faculta a uno y otro nivel a expedir “las bases o un cierto criterio de división”*¹¹³, un ejemplo de esta forma lo encontramos en el artículo 18 penúltimo párrafo de la Constitución, que refiere a las instituciones de menores infractores. Allí no dice nada sobre cómo se llevará a cabo tal función, por lo que Federación y Gobierno de los Estados pueden regular cómo se hará.

En la forma restringida, en cambio, *se “concede a una de ellas [Federación o Entidades Federativas] las atribuciones para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad”*¹¹³. El ejemplo de esta vertiente está en la impartición de la educación pública; ambos pueden impartirla pero el Congreso de la Unión [Federación] expide leyes que distribuyan la función social en este tema y que en ese aspecto los Estados no pueden intervenir de manera absoluta, por lo que se trata de una facultad coincidente restringida.

¹¹⁴ TENA RAMÍREZ *Op. cit.* p. 121

¹¹⁵ Se trata de una materia total y exclusivamente de competencia de la autoridad federal, donde la autoridad local no puede hacer nada en su regulación pero sí en la aplicación.

- Cuando tanto la autoridad federal como local pueden legislar y aplicar la normativa¹¹⁶.
- Cuando pese a que ambos niveles pueden legislar sobre un aspecto, se hace de modo específico¹¹⁷.

Como puede observarse, dependiendo de cada autor tendremos una visión sobre si existe o no una discrepancia entre los términos facultad coincidente y concurrente, esto nos lleva a determinar que sólo existe una diferencia doctrinaria, porque cabe mencionar que en la práctica únicamente hablamos de facultades concurrentes. Nosotros consideramos que cuando haya sobre una misma materia dos sujetos pueden legislar, si existe un criterio de división para el ejercicio de esa facultad estaremos en presencia de facultades coincidentes restringidas, de no ser así, estaremos ante facultades coincidentes amplias o facultades concurrentes.

Ahora bien, hemos explicado lo anterior porque la teoría señala que éstas representan una excepción al sistema federal puesto que al confluir sobre una misma materia, se impide proseguir con la división o distribución estricta de facultades, elemento sustancial del federalismo.

ENTIDADES FEDERATIVAS

Como es sabido a raíz de la adopción de una forma de Estado Federal, se constituyen dos grandes órdenes jurídicos: orden federal y el orden estatal; obsérvese que no mencionamos niveles de gobierno ya que éste incluye al Municipio. Jellinek destaca que mientras los Estados miembros obran en el área de su competencia, éstos no pierden su carácter de Estados, y que, en el momento en que la soberanía de la Federación prevalece, desaparecen y se da vida a la unión que constituyeron en su Pacto.

¹¹⁶ Existen dos regímenes distintos, es decir, por una parte hay legislación federal y, por otra, legislación local. Dicho autor considera que ésta es la verdadera concurrencia.

¹¹⁷ la materia es regulada por la Federación y los Estados pero hay una aplicación de la norma distinguida dejando a cada uno un espacio determinado de aplicación. A esta opción, tal autor le designa el título de facultades coincidentes.

El segundo orden, en nuestro país, está compuesto por Entidades Federativas aunque igualmente pueden adquirir el nombre de Provincias, Estados Miembros o Estados Federados, según la legislación del país.

Desde el ámbito espacial – entiéndase por éste el territorio físico – las Entidades Federativas son aquellos espacios físicos que la Carta Magna reconoce para que se ejerza el poder estatal. En concordancia con lo mencionado, en la actualidad, de acuerdo al artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los entes integrantes de la Federación son:

“... los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal”

Como puede apreciarse este artículo enlista a los Estados Miembros del Estado Federal Mexicano, reforzando la idea de forma de estado que adopta Carta Suprema. Éstos son los lugares en donde se aplicarán las propias Constituciones y las leyes que de ésta deriven a través de sus órganos estatales, Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial¹¹⁸.

Los estados o entidades federativas tienen la capacidad para constituir su propio orden jurídico, es decir, pueden y tienen que promulgar su propia Constitución Local, que es el fundamento del cual emanan el resto de sus instrumentos jurídicos a ese nivel. De esta manera, el *estatuto constitucional de los Poderes de los Estados*, como lo llama Faya Viesca, asegura la vida institucional de los Estados.

Recordemos que dicha afirmación está consagrada en el artículo 41 que a la letra dice:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio... y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las [Constituciones] particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

¹¹⁸ Respecto a este punto, cabe señalar que los Estados que hoy conocemos quedaron fijados desde 1974, fecha en la que fueron incluidos Baja California y Quintana Roo, puesto que antes eran considerados como Territorios.

Otro precepto del estatuto constitucional de la Unión, indica que:

“Artículo 133. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Al efecto, para que las Entidades se doten de su propia Constitución tienen que convocar a un Congreso Constituyente.

Pero, ¿qué debemos entender por Constitución Local? En palabras Faya Viesca, es “el ordenamiento jurídico fundamental que organiza, dentro de su espacio político, los Poderes públicos estatales, y las relaciones de éstos entre sí y con los particulares; y además, otorga una serie de derechos a favor del gobernado y le impone una serie de obligaciones”¹¹⁹. Efectivamente, dicho instrumento se encargan de regular de manera soberana las instituciones que en cada Estado se desarrollan.

Es importante indicar que el poder crear su propia normatividad constitucional, no sólo representa un derecho sino también una obligación. Dado que por un lado, se habla de la autonomía de las Entidades Federativas, por otra, del deber de crear la base de un ordenamiento jurídico.

Ahora, si bien las Constituciones Estatales pueden ser redactadas en términos propios de cada Entidad Federativa, sí están obligadas a no transgredir los lineamientos de la Constitución General.

Con base en ello, los Códigos Políticos Estatales tienen como eje central el Principio de División de Poderes, bajo el cual la actividad del Estado se desarrolla a través del ejercicio del poder dividido en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial Locales. De hecho, la propia Constitución General, en el caso que nos concierne, indica en el artículo 116:

“El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse

¹¹⁹ *Ibid* p. 160

el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...”

Es decir, los Estados se ven obligados a respetar dicha división, ello con la finalidad de garantizar un verdadero equilibrio del poder.

Por cuanto hace a la Constitución Política y Soberana del Estado de Puebla, su artículo 3, nos señala que el ejercicio de la soberanía del pueblo se ejerce por medio de los poderes del Estado, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la propia del Estado. Así, por ejemplo, indica que los integrantes del poder legislativo y judicial se elegirán mediante elecciones directas, auténticas y periódicas. La residencia de los Poderes del Estado de Puebla, es la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza, que a su vez funge como Capital del Estado.

El principio de división de poderes se muestra en el artículo 28, con base en el cual el Poder Público, para su ejercicio, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En los artículos 28, 30 y 31, se prescribe lo que el artículo 49 de la Constitución General establece, relativo a tal principio.

En el Título Tercero de la constitución local se desarrolla todo lo concerniente al Poder Legislativo, así del artículo 32 al 69 se regulan tópicos como: organización, instalación y labores de los diputados, facultades, comisión permanente, iniciativa y formación de leyes. En el capítulo IV del de este Título, se regulan las facultades del Congreso del Estado, en especial, el artículo 57.

El Poder Legislativo, cuyas resoluciones tienen carácter de Ley o Decreto, se deposita en una *Asamblea de Diputados* que, constitucionalmente, se conoce como Congreso del Estado, aunque también se le puede llamar Legislatura Estatal o Congreso Local. En cuanto al número de representantes del pueblo, la Constitución señala que serán 26 Diputados, que son elegidos por el principio de mayoría relativa de acuerdo a los Distritos Electorales uninominales, y hasta 15 Diputados en relación al principio de representación proporcional.

El tiempo que los Diputados duran en su encargo es de tres años y, tomarán posesión del mismo el 15 de enero posterior al año en que se efectuó la elección. Serán tres las sesiones ordinarias en las que llevarán a cabo sus labores, de la siguiente manera: el primer periodo comenzará el día quince de enero y terminará el quince de marzo, el segundo periodo comenzará el primero de junio y terminará el treinta y uno de julio, y el tercer periodo comenzará el día quince de octubre y terminará el quince de diciembre. Respecto a las sesiones extraordinarias, será el Ejecutivo o la Comisión Permanente los que convoquen a su realización y, podrá hacerse en el momento que se estime necesario.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo, es depositado en un individuo al que se le denomina Gobernador del Estado de Puebla; para su elección, se requiere la obtención de la mayoría de votos dentro del territorio del Estado. La posesión del encargo será el día primero de febrero del año siguiente en que se haya efectuado la elección, y la duración será de seis años; el artículo 72 advierte la imposibilidad de reelección de un individuo para este puesto, salvo que se trate de Gobernador provisional o Gobernador sustituto, pero no podrá elegirse en el periodo inmediato.

Por lo que hace al Poder Judicial, éste se deposita en un Tribunal Superior de Justicia y en los Juzgados que, de acuerdo a la Ley Orgánica, se determinen. El primero, estará compuesto por el número de magistrados que la propia legislación indique, mismos que son propuestos por el Ejecutivo aunque nombrados por el Congreso.

Volviendo al tema de las facultades de las Entidades Federativas, tenemos que pueden hacer:

- Lo no expresamente indicado a la Federación
- Lo no prohibido a las propias Entidades Federativas
- Lo obligado a hacer

Esto significa un *Sistema de Exclusión* para establecer el campo de acción válido para los Estados Federados. Es cierto que los artículos 73, 116 a 124 marcan el eje rector de este

sistema, empero, a lo largo de la Carta Magna también se contienen descritas facultades de este nivel de gobierno.

Las *Prohibiciones a las Entidades Federativas* se dan en virtud de la cesión que éstas hacen al integrar el Estado Federal. Tales prohibiciones se asientan en los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal, a partir de los cuales se da vida a la *Teoría de las Prohibiciones Absolutas y Prohibiciones Relativas o Atenuadas*.

Al respecto debemos señalar que las prohibiciones absolutas son aquellos actos que bajo ninguna circunstancia o índole, se pueden o podrán realizar por los Estados. Dentro de este grupo, el artículo 117, establece:

- No celebrar alianzas con otro Estado o potencias extranjeras
- En materia de moneda
- En materia impositiva como no poder gravar el tránsito de personas o mercancías, gravar productos exentos por aduanas locales, gravar tabaco en rama.
- No contraer empréstitos

Por su parte las prohibiciones relativas o no absolutas, como las denomina Tena Ramírez, tienen un carácter limitado puesto que si el Congreso de la Unión da consentimiento para que lo hagan, podrán hacerlo. Son aquellas que si bien, en un primer momento no pueden ejecutarse porque tienen una naturaleza prohibitiva, reuniendo los requisitos necesarios son posibles de llevar a cabo. Esto se debe a que se trata de una delegación o transferencia de facultades. El artículo 118 comprende las siguientes prohibiciones atenuadas:

- Derechos de tonelaje
- Derechos de puertos
- Contribuciones o derechos sobre importación o exportación
- Tropa permanente y buques de guerra
- Hacer la guerra

Otras materias sobre las que puede intervenir la legislatura estatal son la salubridad general, educación, vías locales de comunicaciones e instituciones destinadas a los menores infractores.

MUNICIPIO

El tercer nivel de gobierno¹²⁰, que es conocido como ámbito municipal. El Municipio es el ente protagonista de nuestra organización política. Es tan importante que el artículo 115 de la Carta Magna, lo dispone como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados o Entidades Federativas.

Pese a ello, otra corriente de pensamiento lo ubica como un “apéndice administrativo del Estado que cumple con ciertas funciones de descentralización territorial y de servicios”¹²¹. El Dr. Quintana Roldán comenta que los enfoques mencionados no son absolutamente correctos, aunque no descarta que el municipio es parte del Estado y, que jerárquicamente está por debajo de los ámbitos estatal y federal, aunque por mandato constitucional tenga un área de competencias que le son exclusivas.

CONCEPTO

Etimológicamente la palabra municipio proviene de dos locuciones latinas que son “manus” y “capere”, la primera significa cargas, tareas, oficios u obligaciones, la segunda locución quiere decir tomar, asumir o hacerse cargo de algo. De acuerdo a estas raíces, los municipios son las ciudades donde las personas tomaban para sí las cargas personales como patrimoniales, necesarias para satisfacer todos aquellos asuntos y servicios de una comunidad.

¹²⁰ En la opinión de Robles Martínez el municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad, asentada en una circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa. DE LA CRUZ ROBLES, José Alfredo, Hacienda pública y potestad tributarias municipales, México, Tribunal Fiscal de la Federación, colección Estudios jurídicos, vol. XIV, tesis de licenciatura premiada, p. 13.

¹²¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *El Municipio libre productivo genuino de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2010, p. 16.

La Real Academia Española lo define como “el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento”¹²². En la Enciclopedia Jurídica Omeba, se señala que es “una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”.

El estudioso Adriano Carmona Romay lo define como una “sociedad humana localizada con carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local, con el fin de lograr el bien de sus integrantes y del Estado al que pertenece”¹²³. Por su parte, el maestro sudamericano Efrén Córdova lo considera como “una comunidad natural y espontánea, que nace de la imprescindible necesidad de una organización política jurídica y administrativa y que es reconocida por el Estado y no creado por éste”¹²⁴.

Por su parte, el Dr. Andrés Serra Rojas indica que el municipio es una “institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estado”¹²⁵. En tanto, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela señala que es la forma jurídico – política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado.

La maestra Teresita Rendón Huerta lo refiere como “la entidad político – jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines”¹²⁶. Mientras que el Dr. Ramón Reyes Vera, con una evidente preferencia económica, establece que el municipio “es la persona pública que se integra por los habitantes de una jurisdicción territorial con potestad para administrar libremente los recursos que le

¹²² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22 ed., España, 2001, p. 1325.

¹²³ QUINTANA ROLDÁN *Op. cit.* p. 3.

¹²⁴ *Ibid* p. 4

¹²⁵ *Ibid* p. 5

¹²⁶ DE LA CRUZ ROBLES *Op. cit.* p. 12

dispensan los entes públicos superiores, así como su patrimonio, para la satisfacción de las necesidades del grupo humano que reside en el mismo y las obras y servicios que se requieren”¹²⁷.

Por último, el Dr. Carlos Quintana Roldán, en su obra “Derecho Municipal”, propone la siguiente definición: “el Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”¹²⁸.

Estas definiciones las podemos agruparlas en dos: un grupo fuertemente influenciado por la Carta Constitucional y, otro, meramente doctrinario. De estos conceptos se desprenden los siguientes elementos:

- Tiene su fundamento en el artículo 115 de la Constitución General.
- Las Leyes Orgánicas Municipales son las que lo pormenorizan.
- Es una institución política, jurídica y social.
- Es base de la división territorial de un Estado así como de su organización política y administrativa.
- Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Posee una comunidad o población.
- Tiene una hacienda pública municipal cuya administración es libre.

Asimismo nos parece oportuno indicar que de acuerdo al artículo 2 de la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla:

El municipio libre es una entidad de derecho público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Puebla, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno de elección popular directa, el cual tiene como

¹²⁷ REYES VERA, Ramón, *El Municipio fiscal mexicano en el Siglo XXI*, NUEVO CONSULTORIO FISCAL Año 16, No. 305, Mayo, 2002, México, D. F. p. 55.

¹²⁸ QUINTANA ROLDÁN *Op. cit.* p.6

propósito satisfacer, en el ámbito de su competencia, las necesidades colectivas de la población que se encuentra asentada en su circunscripción territorial; así como inducir y organizar la participación de los ciudadanos en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades.

De lo anterior se identifican los siguientes elementos:

- Territorio
- Población
- Capacidad económica
- Fin que persigue
- Gobierno

El *territorio* es un elemento material donde se ejercen las actuaciones de los órganos de las instituciones, es decir, es un ámbito terrenal o superficial. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla contempla a este elemento en el Capítulo II Del Territorio, donde en el artículo 4 agrupa a todos los municipios que conforman al Estado Libre y Soberano de Puebla. Nuestro estudio se enfoca en el Municipio de Xicotepec mismo que ocupa el número 197 de un total de 217. Ahora bien, en cuanto a la Cabecera del Municipio se estará al lugar en el que resida el Ayuntamiento, que en este caso es Xicotepec de Juárez.

En el caso del segundo elemento, el de la *población*, estamos en presencia del elemento humano, es decir, es el conjunto de personas que habitan en un mismo pueblo, barrio o casa, también conocida como la demarcación territorial. En este entendido, la Ley Orgánica nos señala que los centros de población de un municipio se clasifican administrativamente en ciudades, villas, pueblos, rancherías, comunidades, barrios y secciones. Dicha categorización depende del número de individuos y los servicios públicos con los que se cuenten; por ejemplo la legislación señala que para adquirir el grado de Ciudad se requieren como mínimo 20 000 habitantes, para Villa 10 000, en tanto que para Pueblo 2 500; en estos tres casos es necesaria la declaración del Congreso del Estado mediante Decreto. Como puede observarse la población es de suma importancia ya que sirve de indicador para designar una categoría así como el destino de los recursos públicos dado los servicios que se tienen que prestar.

La *capacidad económica*, consiste en que el municipio cuente con un patrimonio y hacienda pública propios; el primero es considerado como los bienes, derechos e inversiones propiedad del municipio mientras que la hacienda implica los ingresos, egresos, deuda pública y patrimonio de acuerdo con el Dr. Quintana Roldán.

En lo que respecta al *fin que se persigue* se trata del elemento teleológico el cuál debe ser el bien común para todos los habitantes de la municipalidad, que incluye las necesidades colectivas de la población, así como, inducir y organizar la participación de los ciudadanos en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades.

Por último el *gobierno* se traduce en la potestad o autoridad que tiene a cargo la organización y dirección de las actividades y servicios que satisfagan las necesidades del elemento humano. Éste se ejerce a través de los diferentes órganos que lo integran.

Para el Dr. Carlos Quintana Roldán el gobierno es el “cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y concluir las actividades propias del municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye”¹²⁹.

NATURALEZA

Las escuelas que explican la naturaleza del municipios, son tantas y, en ocasiones, muy contrarias. Prácticamente pueden ser englobadas en dos grupos, aunque antagónicos, dado que por un lado lo consideran como un fenómeno natural, espontáneo y divino, y por el otro, se le toma como un producto de las formas de organización estatal. Estos grupos se integran por:

- Escuela sociológica y *ius* – naturalista
- Escuela legalista o de derecho positivo
- Escuela histórica o anglo – germánica
- Escuela economicista

¹²⁹ *Ibid* p. 203

- Escuela administrativa
- Escuela étnica – cultural

La *escuela sociológica y ius – naturalista*, se basa en el pensamiento aristotélico expuesto en la definición del “*zoon politikon* que hace al hombre un ser sociable por naturaleza”¹³⁰; es decir, los hombres se rigen por una ley de sociabilidad. Ante este fenómeno, surge la necesidad de una organización al interior del grupo que les permita perseguir y conseguir sus intereses. En palabras del municipalista Efrén Córdova, la institución municipal es previa a toda entidad jurídica por lo que la última, únicamente viene a reconocer algo ya creado.

Es así como el municipio se origina por las reglas de la convivencia social y no por un texto legal, por ende es anterior a toda maquinación legislativa. En todo caso, la ley simplemente admite y protege su función objetiva, esto argumentan Zachariae, Bluntschli, Azcárate, y Adolfo Posada.

Respecto al rasgo iusnaturalista, se obedece a las ideas de Santo Tomás de Aquino quien sostuvo que “el hombre es un ser social y político que se inclina por naturaleza a la unión y convivencia con sus semejantes”¹³¹ lo que le da suma importancia a los integrantes de la comunidad pues serán el fundamento del poder municipal.

La *escuela legalista o de derecho positivo* se explica a través de una tesis formalista o jurídica, misma que expone al municipio como un ente jurídico y, por tanto, posterior al Estado, siendo este último el que le da una verdadera vigencia puesto que le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia. En este orden de ideas, es a través de la ley que se le constituye, pues en tanto que ésta no declare al municipio como tal, “éste sólo existirá como una congregación o comunidad asentada en un territorio determinado”¹³² pero no más que eso.

¹³⁰ *Ibid* p. 7

¹³¹ *Ibid* p. 9

¹³² *Ibid* p. 10

Además, argumenta el Dr. John Dillon, el estatuto legal crea al municipio y le da poderes o facultades. O bien, como lo dice William Munro, es una creación legislativa derivada de la soberanía y el Estado. Dentro de los partidarios de esta corriente podemos encontrar a los maestros Burgoa, Hans Kelsen, Daniel Hugo Martins, John Dillon, William Mumro.

Por lo que hace a la *escuela histórica o anglo – germánica*, ésta se explica que no se trata de una creación legal sino que se habla de modalidades orgánicas, dentro de las que destacan: *zivilgemeinden* (municipio civil), *ortsgemeinden* (territorial), *viertelsgemeinden* (de barrio), *burgergemeinden* (de burgueses) y *einwohnergemeinden* (de habitantes). Ello indica que las divisiones territoriales no siempre tienen un modo específico de gobierno local sino que hay diversidad de estructura. Esta escuela se ha aplicado sobre todo en países escandinavos, germánicos, y en Inglaterra, de ahí la denominación de dicha escuela.

El maestro Nitti y Max Weber son exponentes de la *escuela economicista*. En cuanto a ésta podemos decir que se apega al argumento del determinismo económico, es decir, la evolución humana está relacionada con la evolución de la economía, y de las instituciones económicas; de tal suerte que el municipio no es más que el resultado de la evolución social del ente humano. Dentro de esta tendencia, reviste gran importancia el concepto de autarquía municipal, esto es, la capacidad de autosuficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de los fines del municipio”¹³³.

Para la *escuela administrativista*, el municipio es un apartado o apéndice de la organización del Estado, que se traduce en la descentralización administrativa del mismo, por lo tanto, significa que únicamente tiende a ser un medio que lleva a la población los servicios y objetivos de carácter público que debe cumplir el propio Estado. Dentro de los autores de esta escuela destacan Alberto Demicheli, León Duguit, Gastón Geze y Gabino Fraga.

¹³³ *Ibid* p. 13

Por último, la *escuela étnico – cultural* cobra vital importancia en países latinoamericanos, e indica que la institución municipal sirve para la conservación de rasgos étnicos y culturales de una determinada comunidad. El municipio es el medio por el cual tanto tradiciones, costumbres y usos, subsisten a la vida de una Nación.

Derivado de lo expuesto, nosotros consideramos que la naturaleza del municipio es de origen jurídico, ya que en nuestro País, para que tenga una actuación directa, a éste se le debe facultar expresamente en ley, máxime que nuestra Carta Magna lo contempla. Asimismo, creemos que elementos económicos y culturales sobrevienen o inciden en el municipio.

MARCO NORMATIVO

Existen varios ordenamientos jurídicos en los diversos niveles de gobierno, por lo que puede hablarse de una “Estructura jurídica legislativa piramidal”, en atención a esta idea, para nuestro caso concreto tenemos el siguiente marco jurídico general:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes reglamentarias
- Constituciones Locales
- Leyes Orgánicas Municipales
- Bases normativas de Congresos Locales
- Disposiciones administrativas de los Ayuntamientos

A nivel constitucional el artículo 115 consagra al Municipio Libre, bajo la siguiente integración:

- Gobierno municipal
- Autonomía jurídica
- Servicios públicos municipales
- Hacienda municipal
- Planeación y desarrollo
- Conurbación

- Policía y orden público
- Representación proporcional y relaciones de trabajo

Asimismo, hay autores, como el Dr. Carlos Quintana Roldán, que coinciden en que a la par del artículo 115 están los artículos 117 y 118 de la Carta General, aunque su regulación sea de manera indirecta o por extensión, puesto que se trata más bien de prohibiciones a los Estados, y por ende a los municipios.

A nivel estatal, la estructura jurídica del municipio está regulada en las siguientes disposiciones:

- Constitución Local
- Ley Orgánica Municipal
- Código Fiscal Municipal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de Ingresos del Municipio

En las Constituciones Locales se establecen los “lineamientos que orientan la organización administrativa interna de los gobiernos estatales, y las ordenanzas y reglamentos que deben observar los ciudadanos en el ámbito municipal”¹³⁴.

En el caso a estudio, la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla regula al municipio en el artículo 2, que a la letra dice:

El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo laico y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio libre.

Sin embargo, es en el Título VII que se habla del Municipio Libre.

Por lo que hace a las Leyes Orgánicas Municipales, éstas pueden ser definidas como aquellas “expedidas por cada Congreso Local y reglamentan las cuestiones locales inherentes a sus propio ámbito jurisdiccional, entre otros aspectos reglamentan la forma

¹³⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, SENADO DE LA REPÚBLICA, El municipio mexicano, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2001, p. 101.

de gobierno, la integración de los poderes y las funciones a cargo de los municipios”¹³⁵. O bien, pueden entenderse como aquéllas cuyo fin es regular de manera amplia la organización de la vida municipal, según palabras del autor De la Cruz Robles. Estas disposiciones normativas van a regir en todos los municipios del Estado de Puebla.

La Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su artículo 2 enuncia los municipios que conforman al Estado, siendo Xicotepec el Municipio número 197.

De manera general, estas disposiciones contemplan los siguientes rubros:

- Estructura municipal.- Que comprende la organización territorial y contiene las disposiciones generales.
- Régimen gubernamental.- Donde se establecen las facultades de los ayuntamientos, los regidores, las comisiones.
- Régimen administrativo.- Que de acuerdo a la obra “El municipio mexicano” editada por el Senado de la República, en el apartado del régimen administrativo se agota lo atinente a la Hacienda Municipal.
- Servicios públicos.- Donde se señalan los servicios públicos que puede prestar y la manera en que debe hacerlo.
- Patrimonio municipal.- Que enumera los bienes y cómo se compone.
- Legislación municipal.- Referido a los bandos y reglamentos.
- Desarrollo municipal
- Justicia municipal

Aunado a lo anterior, existe una legislación específica que recibe el nombre de “Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla” que regula los ingresos que puede recibir un municipio, siendo rectora de éstos. Los rubros que comprende son:

- Impuestos
- Derechos
- Contribuciones de mejoras

¹³⁵ *Ibid* p. 112

- Participaciones en ingresos federales y estatales, fondos de aportaciones federales, incentivos económicos, reasignaciones y demás ingresos
- Productos
- Ingresos extraordinarios
- Aprovechamientos
- Impuestos y derechos suspendidos
- Coordinación hacendaria

Esta ley además señala que tratándose de ingresos se tiene que observar: la Ley de Ingresos del Municipio, el Código Fiscal Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, la Ley de Catastro del Estado y su Reglamento, así como los ordenamientos que contengan disposiciones de carácter hacendario y administrativo, siendo supletorio el derecho común.

AUTONOMÍA

Siempre que se habla del municipio además de decir que es libre, se agrega que también es autónomo, pero ¿qué significado tiene esta expresión?

La palabra autonomía encuentra su raíz en el griego antiguo, y generalmente se ha entendido como la “posibilidad de darse la propia ley”¹³⁶; sin embargo, hay que destacar la existencia de cuatro teorías que se encargan de desarrollar este aspecto: la Teoría del Círculo de Acción naturalmente propio del municipio, la Teoría de la Escuela Política, la Teoría Alemana y la Teoría de la Escuela Mixta.

La primera teoría aboga que el poder nace de la comunidad y no del Estado, por lo tanto éste es autónomo a razón del poder comunal. La segunda teoría, de Rodolfo Gneist, expone que hay autonomía cuando la población participa al imponer a funcionarios honorarios.

¹³⁶ QUINTANA ROLDÁN *Op. cit.* p. 175

La escuela jurídica de Lorenzo Von Stein o teoría alemana, precisa que hay autonomía cuando el ente puede administrar los negocios estatales donde tiene una facultad reconocida “y aunque [hay] poder de decisión y coacción, son únicamente órganos de la personalidad del Estado y momentos de su actividad”¹³⁷, dicha idea se ve complementada con la aportación de Laband, quien indica que un ente es autónomo cuando no es administrado.

Por último, la *escuela de Rosin (teoría de la escuela mixta)* visualiza dos aspectos, el político y el jurídico, que implican que se puedan gobernar por sí mismo y otorgar su propio estatuto legal. En este orden de ideas, el municipio mexicano carecería de autonomía dado que depende de la legislatura del Estado para tener su sistema jurídico.

A la autonomía también se le ha concebido como la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, mediante normas u órganos de gobierno que le son propios.

Para el jurista Miguel S. Manrienchoff, la Autonomía implica siempre un poder de legislar, en cambio, para la estudiosa Dana Montaña no es más que la capacidad de gobierno propio, o como textualmente lo indica, es la “facultad de organizarse, en las condiciones de lo fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder”¹³⁸. Respecto a este punto, el Dr. Acosta Romero indica que no pueden coexistir dos órganos con autonomía, es decir, que el municipio y la Entidad Federativa no gozan paralelamente de autonomía sino que, más bien, el municipio es una entidad autotárquica.

El término autarquía igualmente proviene del griego antiguo y se ha definido como el “bastarse” a sí mismo, o bien, tener atribuciones para administrarse, pero de conformidad con una norma que le es impuesta. Es por ello que dentro del círculo de los estudiosos de la institución municipal siempre ha existido la discusión sobre si es correcto decir municipio autónomo o municipio autárquico.

¹³⁷ *Ibid* p. 183

¹³⁸ *Ibid* p. 176

Otra postura señala que la autonomía es la relación que guarda el municipio con el Estado y aquella por la cual:

- Se hace una elección libre de sus gobernantes
- Se pueden establecer lineamientos que permitan una convivencia social
- Así como que permite resolver conflictos de manera independiente.

Ahora bien, en el texto constitucional no se emplea el término “autonomía” si no que se utiliza la expresión “municipio libre”, empero, se le atribuye el sentido que se confiera la autonomía municipal.

Cabe señalar que la doctrina del municipalismo señala la presencia de una triple autonomía, es decir, hay autonomía política, administrativa y financiera.

La *autonomía política* implica que se puede designar a las autoridades de manera democrática; así en este caso encontramos su fundamento en la fracción I del artículo 115 constitucional, al indicar que el Ayuntamiento será electo de manera popular y directa, además, se precisa que no habrá una autoridad intermedia entre éste y el gobierno de la Entidad Federativa. Otro elemento es la imposibilidad de reelección para el periodo inmediato siguiente de aquellos integrantes electos o de quienes asumieron el cargo porque eran suplentes.

Un gran paso para la autonomía política vio la luz en 1983 ya que en la reforma constitucional de ese año, se señaló claramente el procedimiento general para la suspensión de los Ayuntamientos, declaración de su desaparición y la suspensión o revocación de mandato de alguno de los miembros de este cuerpo colegiado; ya que el Ejecutivo Estatal llevaba a cabo todo esto de manera discrecional.

Un elemento que se añade como autonomía política, es el tema del principio de representación proporcional en las elecciones a nivel municipal, lo que da al Ayuntamiento no sólo el carácter de órgano administrativo sino también de orden gubernamental donde el pueblo tiene que estar representado. Es decir, la naturaleza del

Ayuntamiento de ser un “órgano de administración [pasa a] ser considerado como órgano de gobierno del municipio”¹³⁹.

La *autonomía administrativa* consiste en que el municipio tiene la capacidad de atender lo referido a los servicios públicos de la comunidad, a la policía, la organización interna así como poder reglamentar estos aspectos. Este tipo de autonomía se refleja en las fracciones II, III, IV, VI y VII del artículo 115 de la Carta Suprema. Por medio de la fracción II se le otorga personalidad jurídica y patrimonio propio, también se reconoce facultades reglamentarias mediante la emisión de Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, de acuerdo a lo que las legislaturas estatales establezcan. La fracción III indica los servicios públicos indispensables, a cargo del municipio:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales
- Alumbrado público
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines y su equipamiento
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito
- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En relación a los servicios públicos, la administración del Municipio puede ser directa o indirecta. Se trata de administración directa cuando el propio Ayuntamiento por sí mismo lo presta, mientras que es indirecta cuando se hace mediante órganos descentralizados,

¹³⁹ *Ibid* p. 197

empresas de participación municipal, fideicomiso público, administración por colaboración, concesiones y contratos de servicios.

Recordemos que la prestación de servicios públicos puede ser apoyada por los Estados cuando no haya capacidad financiera en el Municipio, y puede ser aumentada cuando la economía del municipio lo permita, o bien, se puede prestar conjuntamente con otros municipios en el caso de la llamada “Asociación municipal”.

En cuanto a las fracciones V y VI, se abordan los temas de zonificación y planes de desarrollo urbano, reservas territoriales, uso de suelo, tenencia de tierra urbana, licencias de construcción, zonas de reservas ecológicas, asentamientos urbanos, fuerza pública, relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores.

Por último, la *autonomía financiera* se traduce en la capacidad para contar con recursos financieros suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, en el libre manejo del patrimonio, y en la libre disposición de la hacienda municipal. La mayoría de los autores consideran que ésta es la base para que exista autonomía política y administrativa en el Municipio pues sin una economía que satisfaga necesidades, habrá carencias educativas e inestabilidad política.

Los partidarios en darle importancia a este rubro han indicado que con la redacción del texto original de la fracción II del artículo 115, se propició “la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios”¹⁴⁰, ya que al no haber una especificación de las contribuciones destinadas al municipio, se le dejó en seria desventaja; sin embargo, con la modificación a la fracción IV, se vio un cambio favorable para la hacienda municipal puesto que se presentó una lista pormenorizada de aquellos recursos que la conforman.

¹⁴⁰ *Ibid* p. 200

PERSONALIDAD JURÍDICA

El municipio, por mandato constitucional¹⁴¹, cuenta con personalidad jurídica lo que significa que puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

Para aclarar esta idea debemos considerar que en el derecho existen dos tipos de personas, las denominadas físicas y, colectivas, jurídicas o morales. Sobre estas últimas los tratadistas han elaborado teorías para explicarlas¹⁴². Dentro del rubro de las personas morales se hace una clasificación en, personas jurídicas colectivas privadas y personas jurídicas colectivas públicas; el municipio así como el Estado, dado que forma parte de éste, pertenecen al segundo grupo, es decir, son personas jurídicas públicas, y como tal cuentan con ciertos atributos.

La personalidad jurídica propia es uno de ellos y “comprende la capacidad de administrarse a sí mismo en las competencias específicamente asignadas”¹⁴³, indica el maestro José Roberto Dromi.

Gracias a su personalidad jurídica, el municipio tiene capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia; ejemplos de ello es el que puede actuar en nombre propio, concurrir a juicio, celebrar convenios con personas de naturaleza privada o pública (que sería el caso de contratos con el Estado o con otros municipios), dictar bandos de policía y gobierno, emitir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción. Además, con base en dicho atributo, tiene un patrimonio propio así como hacienda pública de la cual puede disponer¹⁴⁴.

Cabe destacar que existen dos corrientes que hablan sobre la naturaleza de este atributo, una indica la unidad, mientras que la otra habla de la duplicidad de la personalidad del Estado, y por ende del municipio. La última destaca que el Estado tiene dos ámbitos para

¹⁴¹ Mientras que la Constitución General lo contempla en el artículo 115 fracción II, en la Constitución Poblana está reconocida en el artículo 103 y, en el artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal respectiva

¹⁴² Son evidentemente creación del orden jurídico ya como ficciones, como patrimonio de afectación o corporaciones, según la tendencia doctrinaria que se adopte.

¹⁴³ *Ibid* p. 19

¹⁴⁴ Sobre este aspecto ahondaremos más adelante, por ello sólo basta hacer mención de su existencia.

actuar, en el derecho público y en campo del derecho privado; en el primero, actúa en su calidad de *imperium*, en tanto que en el segundo como un simple particular.

Ahora bien, las ideas modernas indican que la personalidad jurídica del Estado es una sola, que no hay motivo para diferenciar las relaciones de derecho público o derecho privado; esto es, que por encima de las relaciones en que se desenvuelva está la indivisibilidad de dicho atributo.

RÉGIMEN GUBERNAMENTAL

A este respecto la doctrina moderna hace una clasificación de los tipos o sistemas de gobierno que puede adquirir una municipalidad:

- Por comisión
- Por órganos duales o binarios (alcalde – concejo)
- Por gerente (city manager)
- Por prefecto unipersonal
- Por delegado central

Sólo hablaremos de los tres primeros. En el primer supuesto, por Comisión, se trata de un cuerpo colegiado de funcionarios los cuales toman las decisiones por sus facultades de deliberación, ejecutivas y administrativas. En este caso todos los “comisionados” poseen el mismo nivel ente ellos y, quien preside lo hace por un periodo limitado dando oportunidad a que todos lo hagan, es decir, hay una alternación.

Por órganos duales, como su nombre lo indica, se integra por dos órganos distintos “uno de carácter ejecutivo, llámese alcalde, mayor o prefecto; y otro de carácter deliberante o legislativo denominado Concejo, Junta o Cámara Municipal”¹⁴⁵. Al existir dos órganos, cada uno cuenta con facultades completamente diferenciadas pese a que haya colaboración o complementación de funciones.

¹⁴⁵ *Ibid* p. 204

La llamada forma *por gerente*, en esencia se maneja como la *comisión* pero con la novedad de que se delega en el manager o gerente “la administración ejecutiva de la municipalidad¹⁴⁶. Esta forma de gobierno tiene bajo su mando el control de los demás integrantes, no obstante, tiene que hacer del conocimiento del Concejo los asuntos de relevancia de la comunidad.

El caso del gobierno municipal mexicano podría considerarse un modelo de *Comisión* pero con cierta particularidad, ya que si por un lado se le confieren facultades gubernativas y de administración al Ayuntamiento, que es un órgano colegiado (como opuesto a unitario), por otra parte, los miembros no poseen igualdad de funciones; es decir, hay un status diferenciado razón por la cual estamos ante una Comisión pero impropia o indirecta.

Ahora bien, en cuanto al corte legal del gobierno, según la Constitución Local de Puebla, se precisa que el órgano que encabezará el Gobierno del Municipio será el Ayuntamiento, habiendo una relación directa entre éste y el Gobierno del Estado.

AYUNTAMIENTO

La palabra Ayuntamiento proviene del latín *adiuncum*, surgido de *adiungere*, y significa juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. El ya multicitado autor Quintana Roldán lo asimila a un “órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa que tiene a su cargo el gobierno y la administración del municipio, integrado por un Presidente [Municipal], uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado”¹⁴⁷ dicha definición, con la cual concordamos absolutamente, se puede adicionar con lo que al efecto nos ofrece Salvador Valencia Carmona al decir que, es “... de naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros”¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Ibid p. 205

¹⁴⁷ Ibid p. 207

¹⁴⁸ VALENCIA CARMONA *Op. cit.* p. 163

La definición del Dr. Quintana Roldán tiene absoluto apego al fundamento legal de dichos órganos de gobierno ya que, por ejemplo, en la Constitución de Puebla el artículo 103 señala que el “Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine”.

A continuación se describen gráficamente los aspectos más importantes del Ayuntamiento:



PRESIDENTE MUNICIPAL

Generalmente se le considera el órgano ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento, o representante de la función ejecutiva del mismo, muchos lo asimilan al titular del ejecutivo a nivel local, lo cierto es que la naturaleza del municipio no permite una idea clásica de la división de poderes, en consecuencia, no podemos decir que sea lo mismo.

Diversos autores lo contemplan como el representante nato del municipio y hay quienes lo consideran el jefe del gobierno y administración municipal, independientemente de todas las miramientos, el rol que juega el Presidente Municipal es crucial para la vida y desarrollo del municipio ya que en todos se le toma como la máxima autoridad, cuando en

realidad, creemos se debería tomar como representante de las necesidades del pueblo y no, como convencionalmente acontece, como el dueño del municipio.

REGIDORES

Si acudimos a lo establecido por la Real Academia Española esta nos precisa que regidor significa “el que rige” por lo que la raíz de dicha palabra atiende a regir; a su vez, ésta deviene del latín “*regere*” que quiere decir dirigir, gobernar o mandar. En consecuencia, Regidor es aquél que dirige, gobierna y/o manda. En efecto, los regidores forman parte del Ayuntamiento, órgano de gobierno municipal.

El Dr. Salvador Carmona señala que los Regidores son los demás integrantes del Ayuntamiento y que su principal función es participar en Cabildo donde tienen voz y voto; es decir, conjuntamente actúan como cuerpo deliberante. En realidad no hay un número fijo de regidores ya que el número va en relación con la población que habita la circunscripción territorial del municipio de que se trate.

Algo relevante en relación a este rubro, es respecto de las Comisiones, en las que se va a organizar el Ayuntamiento, y tienen por objeto examinar e instruir los asuntos para llevarlos a un estado de resolución. Las hay permanentes y transitorias, por lógica las primeras siempre están a lo largo del ejercicio del gobierno municipal, en cambio las otras, las transitorias, son creadas para asuntos especiales. En un Comisión puede haber uno o más Regidores por lo que si esto ocurre, se tiene que especificar quién habrá de encabezarla. Las comisiones permanentes que la ley orgánica asienta son:

- Gobernación, Justicia y Seguridad Pública;
- Patrimonio y Hacienda Pública Municipal;
- Desarrollo Urbano, Ecología, Medio Ambiente, Obras y Servicios Públicos;
- Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería;
- Salubridad y Asistencia Pública;
- Educación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales;
- Grupos Vulnerables, Juventud y Equidad entre Géneros; y

- Las demás que sean necesarias de acuerdo a los recursos y necesidades de cada Municipio.

SÍNDICO

La palabra síndico tiene su origen en el término latín “*syndicus*”, que sobrevino del griego “*syndikús*”; y significa “abogado o representantes de los intereses de una ciudad”. Otros autores, como el Dr. Quintana Roldán, indican que etimológicamente proviene de dos vocablos griegos “*sin*” y “*dixé*”, el primero significa “con” mientras que el segundo quiere decir “justicia”. En consecuencia, síndico es “aquél que procura justicia”¹⁴⁹

En la legislación municipal de Puebla, es considerado del representante jurídico del Ayuntamiento así como asesor legal del Ayuntamiento.

Por último, cabe señalar que actualmente puede haber un síndico por ayuntamiento, en ese caso estamos ante el Sistema de Síndico Único; o bien, dos o más síndicos cuando se trata del Sistema Plural pocas son las Entidades Federativas que contemplan a éste. Un tercer sistema es el que contempla el número de síndicos en proporción a la población del municipio.

2.2 POTESTAD TRIBUTARIA

Ya hemos referido que el sistema federal viene a crear dos grandes ámbitos de actuación de los órganos, uno a nivel federal y otro a nivel estatal. Derivado de esto, en un principio podría pensarse en dos niveles de gobierno; no obstante, al contemplar la Carta Magna, en el artículo 115, a la institución municipal como la base de división territorial y de organización política y administrativa de los Estados, los campos de acción, por así decirlo, resultan tres. En consecuencia, partimos de la base de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

¹⁴⁹ QUINTANA ROLDÁN *Op. cit* p.236.

CONCEPTO

En palabras del Dr. José María Serna de la Garza, el Federalismo Tributario debe ser entendido como la “distribución entre el gobierno federal y estados respecto a las materias sobre las que se otorgan facultades tributarias a cada uno de dichos niveles”¹⁵⁰, nosotros agregaríamos que también se debe incluir al gobierno municipal, aunque como veremos esto presenta ciertas particularidades, quizá por ello pensamos que este autor no lo contempló.

La primera interrogante que surge es: ¿qué son las facultades tributarias? El citado autor señala que son aquellas atribuciones que poseen los órganos legislativos para establecer contribuciones o tributos dado que se les han otorgado mediante forma expresa¹⁵¹ o tácita.

El Dr. Sergio Francisco de la Garza define a la potestad tributaria como la “facultad por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar parte de sus riqueza para ejercicio de las contribuciones que le están encomendadas”¹⁵².

Como puede apreciarse hemos empleado dos términos facultad tributaria y potestad tributaria, pues bien, el Dr. Serna de la Garza justifica que no debe ser empleado el término potestad tributaria porque el poder no se supedita a restricciones, en tanto que el tema que tratamos sí está sujeto al cumplimiento de requisitos constitucionales¹⁵³; además, si concordamos en el entendido de que el poder imprime facultades, sería incorrecto llamar poder a una de las facultades que lo integra. En palabras de la Dra. Sonia Vargas Álvarez, el poder o potestad tributaria se reduce a la “posibilidad jurídica del Estado de establecer y exigir contribuciones”¹⁵⁴ citando al Dr. Carlos María Giuliani Fonrouge.

¹⁵⁰ VALLARTA PLATA, José Guillermo, *El municipio en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 433.

¹⁵¹ Esto se conoce como facultad tributaria originaria ya que es la facultad de establecer tributos por un órgano de gobierno por mandato directo de la constitución, en la Carta Magna está previsto en el artículo 73.

¹⁵² VALLARTA PLATA *Op. cit.* p. 433.

¹⁵³ Hablaremos sobre este tema más adelante

¹⁵⁴ VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho fiscal*, México, Oxford University Press, 2010, p.8.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato, la potestad tributaria comprende tres funciones, no solamente la posibilidad de expresar en una norma jurídica la obligación de contribuir sino que implica una función administrativa, puesto que se tiene que aplicar la ley tributaria; y una función jurisdiccional, ya que se si existe controversia alguna entre la administración y el gobernado o entre este último y el poder legislativo, se tiene que dirimir. En cambio, para Gian Antonio Micheli sólo existe una doble vertiente, la concerniente a la actividad legislativa y la tocante a la administración pública, por la primera se establecen normas jurídicas, por la última se aplican dichas normas.

Por otra parte, la investigadora Chapoy Bonifaz maneja el término *facultades impositivas* y *poder fiscal*, como agregados a los ya mencionados. A lo largo de nuestro texto emplearemos indistintamente estas expresiones.

El Dr. Luis Humberto Delgadillo enumera como características de la potestad tributaria las siguientes:

- Es inherente o connatural al Estado.
- Emanada de la norma suprema.
- Es ejercida por el Poder Legislativo.
- Faculta para imponer contribuciones mediante ley.
- Fundamenta la actuación de las autoridades¹⁵⁵.

En relación a este tópico la Doctora Sonia Venegas Álvarez considera que el poder tributario cumple con las siguientes características:

- Es irrenunciable por ser concedida a un órgano sin opción para su ejercicio.
- Es objetivo ya que resulta de una norma jurídica donde se establecen sus elementos.
- Es imprescriptible porque “sólo se extingue con el Estado mismo”¹⁵⁶.

¹⁵⁵ DELGADILLO, Humberto Luis, *Principios de derecho tributario*, 5a ed., México, Limusa, 2006, p. 38

¹⁵⁶ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 7

La consecuencia de esta facultad recae en la formulación de normas de carácter jurídico, entonces sobrevienen las siguientes preguntas: ¿A través de qué órganos se puede ejercer la potestad tributaria?, ¿Sobre qué materias se hace?, ¿Hay alguna restricción?

El primer cuestionamiento se contesta de la siguiente manera. Los órganos mediante los cuales se verifica la potestad tributaria son los órganos legislativos, puesto que a éstos les corresponde la función consistente en crear leyes o normas jurídicas en diversas materias, incluyendo la tributaria. De tal suerte, los órganos legislativos a los cuales la Ley Fundamental les ha dotado de esta facultad, son:

1. Congreso de la Unión
2. Asamblea Legislativa del Distrito Federal
3. Legislaturas Estatales o Congresos Locales

Estos órganos, como hemos dicho, encuentran su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los artículos 73 fracción VII y XXIX, 117, 118 y 124 para el Congreso de la Unión, artículo 122 para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 57 fracción XXVII de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla para el Congreso Local de dicha Entidad Federativa. Hacemos referencia a esta Constitución Local puesto que es la norma estatal máxima del Estado que hemos optado por estudiar.

Para saber sobre qué materias están facultados los órganos legislativos en mención, debemos ceñirnos al sistema de distribución de competencias.

SISTEMA TRIBUTARIO (DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS)

La distribución de competencias contesta quién puede ejercer la potestad tributaria y mediante qué órgano se hace. Los preceptos constitucionales relacionados con este tema son los artículos 73, 117, 118 y 124 de la Carta Magna. Los artículos 73 y 124 edifican el denominado "*Sistema de Exclusión de Competencias*"; sin embargo, en nuestro orden

jurídico no sólo se aplica dicho sistema, sino también el *Sistema de Distribución Federal de las Facultades Tributarias* se refleja de la siguiente manera¹⁵⁷:

- Materias reservadas exclusivamente a la Federación, que a su vez son limitaciones a la facultad impositiva de los Estados.
- Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados.
- Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso.

En el primer caso, debemos recurrir al artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el segundo a los artículos 117 y 118, en tanto que el tercer caso tiene cierta particularidad ya que obedece a un análisis conjunto del precepto 124 y 73 fracción VII. Dicho sistema se ha denominado como sistema complejo, por lo que si en el futuro escribimos dicha expresión, es eminentemente obligatorio recordar este apartado.

En tanto, el Ministro Luis María Aguilar Morales nos precisa que la potestad legislativa de los entes territoriales, Federación, Estados, Municipios e Internacional, se puede determinar a partir de:

- Facultades expresamente conferidas a la Federación.
- Prohibiciones a entidades federativas y, en consecuencia, conferidas a la Federación.
- Facultades excluidas a la Federación

Respecto a las facultades excluidas a la Federación, cabe señalar que se refiere al artículo 115 de la Carta Magna, ya que en éste se indica que por ningún caso la Federación, mediante leyes federales, puede limitar la facultad de las Entidades Federativas en su potestad tributaria, en relación a las contribuciones por propiedad inmobiliaria ni por

¹⁵⁷ En la obra "El municipio en México" encontramos que el sistema fiscal mexicano se sustenta en tres hipótesis: la concurrencia contributiva de la federación y los estados, la delimitación de facultades exclusivas de la federación para ciertos gravámenes y la existencia de limitaciones, e inclusive restricciones expresas, a la capacidad de los estados para crear impuestos.

ingresos derivados de servicios públicos así como tampoco podrán conceder exenciones. Ello es de comprenderse dado que si por reforma constitucional se designó a los Municipios como sujetos activos en la percepción de dichos ingresos, sería ilógico que se pudiera limitar tal situación, es decir, no cobraría sentido la reforma de 1983.

ARTÍCULO 73 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Hay que recordar que el artículo 73 de nuestra Carta Suprema contempla las facultades expresas del Congreso de la Unión, órgano legislativo a nivel federal. Dentro de toda esta gama de posibilidades están aquellas de carácter tributario o económico – financieras según lo indica Andrade Sánchez.

Asimismo, dentro de las señaladas, la fracción que nos interesa es la VII¹⁵⁸, puesto que es la base constitucional por la que se faculta para formular leyes que contemplen contribuciones, es el fundamento de la actividad legislativa del Congreso de la Unión en relación al sistema impositivo del País. Dicho precepto, a la letra, dice:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”

Por otra parte, el artículo 73, en su fracción XXIX, señala las materias consideradas exclusivas del nivel federal, o lo que el Sistema Complejo determina como *materias reservadas exclusivamente a la Federación*. En palabras del Dr. Serna de la Garza, esta fracción versa sobre las facultades tributarias originarias exclusivas de la Federación y son, como lo hemos indicado, aquellas que la Constitución señala propiamente al gobierno federal; se está en presencia de contribuciones rigurosamente federales.

Las materias que abarcan este supuesto son:

- Comercio exterior.

¹⁵⁸ Más adelante retomaremos esta fracción.

- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales (comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27).
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

Además el propio artículo incluye el calificativo de “contribuciones especiales”, de las cuales se dará una participación a las Entidades Federativas, de conformidad a lo que la legislación secundaria señale, respecto de los siguientes rubros:

- Aguamiel y productos de su fermentación
- Cerillos y fósforos
- Explotación forestal
- Cerveza.- Producción y consumo
- Tabacos labrados.- Producción y consumo
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo
- Energía eléctrica.- sobre ésta la Carta Magna señala que los Congresos locales determinarán el porcentaje que correspondiera a los Municipios.

En este caso, las Entidades Federativas mediante el Pacto Federal, renuncian a la posibilidad de fijar gravámenes en su circunscripción territorial, respecto de las materias en cita; aunque participan de las llamadas “contribuciones especiales”.

A su vez, a esta fracción XXIX, ha sido denominada por la jurisprudencia como el parte aguas de la limitación a la facultad impositiva de los Estados ya que estipula, de manera expresa y concreta, la facultad de la Federación respecto de esas materias, las cuales no pueden ser gravadas por las Entidades Federativas.

Con base en lo explicado, hay autores que indican que la permisión de fijar contribuciones no es absoluta para la Federación, sin embargo, si se hace un estudio pormenorizado de lo que refiere la fracción VII del artículo 73, se llega a la conclusión de que “a través de esta disposición se abre la posibilidad de que el Congreso establezca cuantas contribuciones

considere conveniente”¹⁵⁹. Para ello, los estudiosos de la materia indican que deben considerarse dos situaciones:

- La de imponer contribuciones, y
- Las necesarias a cubrir el presupuesto

La primera condición, como hemos destacado, es la capacidad del Congreso de la Unión para poder fijar contribuciones debido a la facultad impositiva que tiene derivada del artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

La segunda condición demuestra que no sólo implica la facultad de imponer contribuciones sino que puede ir más allá, es decir, dentro de sus atribuciones puede fijar todas aquellas que hagan falta para satisfacer el gasto público, ello independientemente de la naturaleza o materia que graven dando así nacimiento a la concurrencia, o como lo dice Andrade Sánchez “esta amplísima facultad ha justificado la posibilidad para la Federación de extender sus facultades tributarias más allá de las que estrictamente le concede de modo expreso este artículo para gravar determinadas materias o actividades”¹⁶⁰. De ahí que hay quienes, como el Dr. Gerardo Gil Valdivia, que dicen que las facultades tributarias federales son ilimitadas.

Adicional al artículo 73, debemos hablar del artículo 124, el cual indica que lo no expresamente conferido a los funcionarios federales, federación o nivel federal, recaerá a los Estados. Tal precepto textualmente indica que:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Es decir, si el artículo 73, fracción XXIX, señala las materias que son exclusivas del orden federal, y el artículo 124 indica que lo no atribuido expresamente a la Federación le corresponde a las poderes estatales, fácilmente podríamos determinar que, fuera de las materias indicadas en el primer artículo, todo lo restante vendría a ser susceptible del

¹⁵⁹ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 25

¹⁶⁰ ANDRADE SÁNCHEZ *Op. cit.* p. 279

poder tributario de las legislaturas estatales, no obstante¹⁶¹, este sistema por exclusión de atribuciones no opera en México.

Si bien es cierto, que el artículo 124 indica que las facultades estatales son aquellas no previstas para la federación, en materia tributaria, la Federación no sólo impone contribuciones en los aspectos que la Constitución expresamente autoriza (artículo 73, fracción XXIX), sino también puede hacerlo en otras materias (artículo 73 fracción VII) y, por tanto, de acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo “la jurisprudencia... acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente”.

Por su parte, la Dr. Sonia Venegas Trejo aduce que “tanto la Federación como las entidades federativas [sic] son competentes para establecer las restantes contribuciones que no se encuentren dentro de las disposiciones constitucionales señaladas [73, 117 y 118 de la Carta Magna]”¹⁶². De lo anterior, se deriva el llamado “Sistema Complejo” que opera en la materia impositiva y que ya hemos referido.

Dado que la Federación tiene facultades exclusivas pero que, al mismo tiempo, puede legislar en prácticamente todo, es menester hablar de la concurrencia en materia tributaria.

CONCURRENCIA

La concurrencia en materia fiscal versa sobre aquellas materias que tanto la Federación como los Estados pueden gravar conjunta o coincidentemente¹⁶³, o como señala el Dr. Luis Humberto Delgadillo, son las que “en materia tributaria se originan en aquellas fuentes que pueden ser gravadas tanto por ésta [la Federación] como por los estados”¹⁶⁴.

En esta materia hay que destacar que existen dos corrientes, una, de quienes consideran que la concurrencia surge dada la amplitud de facultades que tiene la Federación en materia tributaria, derivada de la interpretación de la fracción VII del artículo 73 de la

¹⁶¹ Imponer contribuciones en todas las materias que no están señaladas en la fracción XXIX del artículo 73, dado que no hay más materias que sean especificadas para tal orden de gobierno.

¹⁶² VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 10.

¹⁶³ *Infra v.*

¹⁶⁴ DELGADILLO *Op. cit.* p. 44.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a la cual, el Congreso de la Unión puede “establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal en aquellas materias que no le son exclusivas, y que ejercen también los estados miembros”¹⁶⁵.

Por su parte, otros autores opinan que la concurrencia en materia tributaria se basa en el principio en que correspondiendo gravar a los Estados, el gobierno federal arguye el ejercicio preferente de dicha facultad centrándose en que “los órganos de gobierno no sólo están facultados para realizar aquello que las leyes les autorizan, sino también aquello que las mismas no les prohíben”¹⁶⁶.

La concurrencia implica que ambos órganos legislativos puedan ejercer su facultad impositiva respecto a las mismas materias, lo que en su momento trajo como consecuencia que tanto la Federación como las Entidades percibieran ingresos respecto del mismo objeto, situación que se tuvo que remediar mediante la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace con la Ley de Coordinación Fiscal en 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre. En esta Ley se destacan los siguientes objetivos:

- Coordinar el sistema fiscal nacional, en la Federación, Estados y Distrito Federal, así como Municipios.
- Organizar el Fondo General de Participaciones
- Determinar las Participaciones dirigidas a las Entidades Federativas o Estados
- Regular la Colaboración Administrativa en relación a la Coordinación Fiscal
- Organizar a los entes que manejarán la Coordinación

¹⁶⁵ Id.

¹⁶⁶ REYES VERA *Op. cit.* p. 439.

Este instrumento, producto principalmente de las diversas reuniones y Convenciones Nacionales Fiscales llevadas a cabo en 1925, 1933 y 1947¹⁶⁷, surgió para dar solución a la problemática de la concurrencia tributaria, que como lo indica la Dra. Sonia Venegas Álvarez indica que “fue establecido... para solucionar el problema de la doble tributación existente entre la Federación y los Estados”¹⁶⁸.

Así tenemos que la Coordinación Fiscal es aquella por la que la Entidad renuncia a ejercer o suspende su potestad tributaria sobre ciertas materias, a cambio de una participación que la Federación le entregará para el ejercicio directo sobre dichas materias. La participación que mencionamos corresponde básicamente en el 20% de las contribuciones federales recaudadas, y se realiza a través de la implementación de dos Fondos en Participación, que son:

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal

El primero de los referidos está conformado por el 20 % de la recaudación federal participable, es decir, de todo aquello que haya obtenido la Federación en un ejercicio fiscal, incluidos los impuestos y derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, sin contemplar las devoluciones por dichos conceptos. En tanto que el segundo, está integrado por 1% sobre el porcentaje ya mencionado, y que es destinado exclusivamente a los municipios del País.

Con base en la citada Ley de Coordinación Fiscal, también surgen los llamados Convenios de Colaboración Administrativa, cuyo objeto es regular la manera en que intervendrán tanto autoridades estatales como municipales en las funciones de recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales.

¹⁶⁷ V. El Dr. José María Serna de la Garza en la introducción a su libro intitulado “Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México” indica que las líneas básicas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente se construyó con base en propuestas de las propias convenciones (en particular de la tercera)” p. 2.

¹⁶⁸ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 319

Ahora bien, en ejercicio de estos convenios, la Entidad que cometa alguna falta, como no cumplir con lo pactado, sufrirá la disminución sobre el monto de las participaciones de las que es acreedora. Ahora bien, si además la Entidad no lleva a cabo las correcciones pertinentes se le considerará expulsada del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante la declaratoria, notificación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo debemos considerar los Convenios de Adhesión, por los cuales, además de tener como fin lograr los objetivos mencionados, representan un pacto mediante el que las Entidades firmantes se impiden regular materias en las que las leyes federales lo harán. Es decir, una vez que los Estados se deciden a firmar dichos convenios “se acuerda que se abstendrán de establecer o mantener contribuciones previstas expresamente por las leyes fiscales federales”¹⁶⁹.

Debemos decir que la ley propiamente no obliga a las Entidades a adherirse al sistema, pues inclusive, aun sin estar adheridas éstas pueden participar de las contribuciones establecidas en el inciso 5 de la fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna. No obstante, la conveniencia que implica someterse a dicho sistema ha provocado que deseen estar adheridas a éste.

Ejemplo de ello es el que a través de su Gobernador Constitucional, Alfredo Toxqui Fernández de Lara y su Secretario de dicha instancia David Ibarra Muñoz, mediante aprobación de su legislatura, suscribió el *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, el 28 de diciembre de 1979. Dentro de las consideraciones que prevé están los de cumplir con los ideales de distribución de recursos, el alcance de un sistema armónico, así como, evitar intervenciones de autoridades diversas en materia tributaria.

Por otra parte, debemos hacer mención que la misma ley admite otro tipo de transferencias a los Estados (y también al Distrito Federal) y Municipios; éstas reciben el

¹⁶⁹ En palabras de Jacinto Faya Viesca, esta coordinación “no se origina en la Constitución General de la República, sino [que] es una concertación administrativa que se lleva a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados” FAYA VIESCA. *Op. cit.* p. 15.

nombre de Aportaciones Federales y están contempladas en el Capítulo Quinto de la Ley tienen la característica de estar condicionadas para su gasto puesto que su empleo busca la “consecución y cumplimiento de los objetivos” que cada tipo de Fondos contempla este rubro, Fondos que prevén en el artículo de la Ley de Coordinación, y son:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- Fondo de Aportaciones Múltiples
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Sobre este tema, el maestro Faya Viesca reflexiona que, las facultades fiscales que tiene la Federación son tales que a las Entidades Federativas, prácticamente, sólo les queda la obtención de ingresos por vía de la Coordinación Fiscal, pese a la competencia que tengan para establecer ciertas contribuciones.

Agotado el tema de las materias reservadas exclusivamente a la Federación (artículo 73 fracción XXIX) que a su vez son limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, y de la concurrencia contributiva entre la Federación y los Estados (artículo 73 fracción VII y 124), corresponde pasar al estudio de las restricciones expresas a las legislaturas estatales.

ARTÍCULO 117 Y 118 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Los artículos 117 y 118 de la Carta Suprema General manifiestan las restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados; esto es, en dichos preceptos se encuentran las prohibiciones a las Entidades Federativas en el ámbito impositivo.

El artículo 117, en las fracciones IV, V, VI, VII y IX, enmarca las prohibiciones expresas de carácter fiscal. De acuerdo a éstas, los Estados no pueden gravar:

- El tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (IV).
- La entrada o salida de mercancía nacional o extranjera, directa ni indirectamente (V).
- La circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; ni requerir inspección o registro de bultos o exigir documentación que acompañe la mercancía (VI).
- El tabaco en rama, ya sea la producción, el acopio o la venta de forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (IX).

A su vez, tampoco pueden expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Las prohibiciones de las fracciones IV, V y VI, a su vez son cuidadas por el Congreso de la Unión, puesto que están referidas a la Federación mediante la fracción IX del artículo 73, que les impide restringir el comercio estatal. De esta manera, los poderes estatales no tienen competencia para ejercer su potestad tributaria en estas materias, además de las indicadas como exclusivas para la Federación (artículo 73 fracción XXIX).

Por lo que hace al artículo 118 constitucional, éste cuenta con tres fracciones, de las cuales sólo la que tiene un sentido tributario. Por este precepto, los Congresos Locales no pueden establecer:

- Derechos de tonelaje.
- Derechos de puertos.
- Contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

De acuerdo con el Dr. Serna de la Garza, al encontrarse en el texto constitucional las restricciones a las Entidades Federativas, o bien Legislaturas Estatales, en materia tributaria, se deduce que tienen facultades plenas en lo que es ajeno a tales prohibiciones, claro, con la salvedad de las facultades expresas a la Federación. En otras palabras, los Estados cuentan con facultades tributarias implícitas, distintas a las del artículo 73 fracción XXX, puesto que al tener restricciones en determinadas materias, se entiende que las restantes le son atribuibles, situación que también hace comprender el campo de concurrencia tributaria ya explicada.

Por otra parte, relacionado con el artículo 115 fracción IV de la Constitución General, las Legislaturas Estatales, no tienen permitido fijar exención o subsidio alguno, para persona o institución alguna afín a las contribuciones por propiedad inmobiliaria o ingresos por prestación de servicios públicos determinados a los municipios. Esto como lo comenta el Dr. Carlos Quintana Roldán, “la supresión de estas exenciones habrá de reeditar en una vigorización de la hacienda municipal”¹⁷⁰.

Por último cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 121 Constitucional, las normas que dicten los Congresos Locales tendrán fuerza obligatoria en el ámbito territorial de cada Estado, por lo que fuera de éstos, no podrán ser obligatorias. A esto se le conoce como *Principio de Territorialidad de las Leyes*, mismo que representa un límite espacial de validez, por lo que las entidades “deben dedicarse a gravar hechos que ocurren en su territorio”¹⁷¹.

Conforme a lo anterior, estamos de acuerdo con la Dra. Sonia Venegas Trejo en que, la regla en el sistema mexicano, por lo que concierne a la distribución de la facultad tributaria entre Federación y estados, es la concurrencia¹⁷². Esto mismo opina el Ministro Luis María Aguilar Morales, quien en la ponencia “La distribución de la potestad tributaria

¹⁷⁰ QUINTANA ROLDÁN *Op. cit.* p. 201.

¹⁷¹ SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO, impartido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente Ministro Luis María Aguilar Morales.

¹⁷² VENEGAS ÁLVAREZ *op. cit.* p. 10

entre entes territoriales”¹⁷³ ha indicado que dentro del sistema competencial no existe una delimitación estricta, pues la concurrencia, en términos del artículo 124 es la regla general.

Con base en lo expuesto, en relación a nuestro estudio conviene señalar que respecto de la potestad tributaria del Congreso Local del Estado de Puebla, el artículo 57 de la Constitución Local Puebla es en el encontramos una referencia a la facultad de imponer contribuciones. Pese a ello, no existe una fracción que textualmente indique la potestad de fijar contribuciones sino que tenemos que hacer una interpretación armónica de las diversas fracciones.

“Art. 57 Son facultades del Congreso:

XXVII.- Expedir leyes para hacer efectivas las anteriores facultades y todas las concedidas a los otros Poderes por la Constitución Federal y por esta Constitución del Estado, así como las que correspondan al régimen interior del Estado y no estén expresamente reservadas a los Poderes de la Unión.

XXVIII.- Aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, así como las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria de los Municipios”.

De la fracción XXVII debe rescatarse que el Congreso Local puede expedir leyes en las que se ejerzan las facultades que la Constitución Federal estatuye; esto es, formular instrumentos jurídicos por los cuales se manifiesten las facultades que el artículo 124 de la Constitución General otorga a las legislaturas estatales, tomando en cuenta lo que al efecto señalan los artículos 117 y 118 del mismo ordenamiento en cita.

Por otra parte, en la fracción XXVIII se indica que la aprobación de las Leyes de Ingresos Municipales será a cargo del Congreso, en razón de su facultad o potestad tributaria.

¹⁷³ Dicha ponencia se llevó a cabo dentro del Seminario de Derecho Constitucional Tributario coordinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En él hubo participación de distintos países como Perú, Colombia, España, Brasil, etcétera.

ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Como hemos indicado, el artículo 115 es la columna vertebral de la institución municipal, sin embargo, por lo que hace a la potestad tributaria no existe permisión alguna para los Municipios; en realidad, las legislaturas locales retienen dicha facultad, quedando así inhibidos los Ayuntamientos. Tal y como se desprende del texto constitucional:

“Artículo 115.

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

Del texto citado, se desprende que, la legislatura de la Entidad de que se trate es la que será la titular para ejercer, mediante un proceso legislativo, el poder impositivo, que se verá reflejado en contribuciones para el municipio, ya que éste “no cuenta con órganos legislativos propios, no pueden emitir leyes”¹⁷⁴, aun cuando sea la base de la organización política y administrativa del Estado, pues carece de potestad tributaria.

Esta situación la confirma el Poder Judicial de la Federación que ha indicado, en una tesis aislada, que los municipios pueden llevar a cabo “actos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas como son los actos legislativos [agregando que]... ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas”¹⁷⁵.

En consecuencia, al carecer de facultades legislativas es innegable que está falto de una potestad tributaria, dado que la posibilidad de fijar contribuciones se despliega mediante normas de carácter jurídico, o en palabras del Dr. Luis Humberto Delgadillo “este poder se concretiza y concluye con la emisión de la ley”¹⁷⁶ instrumentos derivados de un procedimiento legislativo. De ahí que el Dr. Ramón Reyes Vera, en su definición de municipio, insista en que el municipio tiene “recursos que le dispensan los entes públicos

¹⁷⁴ Conferencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

¹⁷⁵ Tesis Aislada, Semanario de la Suprema Corte de Justicia, sexta época, pleno, Primera Parte, CIII, pág. 51 asimismo lo cita el Dr. Ramón Reyes Vera en la Revista Nuevo Consultorio Fiscal año 16 editada en mayo de 2001.

¹⁷⁶ DELGADILLO *Op. cit.* p. 37

superiores¹⁷⁷ como lo son las legislaturas de los Estados, quienes son las que tienen competencia para fijar contribuciones, pues “el municipio carece de potestad tributaria, ya que no puede establecer sus contribuciones directamente, y sólo administra su hacienda con base en su competencia tributaria”, tal como lo indica el Dr. Luis Humberto Delgadillo, con el que estamos totalmente de acuerdo.

Por su parte, José Alfredo de la Cruz Robles, señala que la potestad tributaria, entendida como facultad de establecer, mediante una ley, impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales, sólo puede ejercerse por los órganos de la Federación y de las Entidades Federativas, pues “el Municipio carece de órgano legislativo, siendo la Legislatura Local la encargada de normar las contribuciones que como mínimo le concede la fracción IV del Artículo 115 constitucional y en su caso incrementarlas”¹⁷⁸. Cabe acotar al respecto que la Dra. Sonia Venegas afirma en que el órgano legislativo del Municipio es el Congreso Estatal, y es quien determina el sistema de contribuciones de éstos.

Por otra parte, tenemos que puntualizar que la facultad de legislar otorgada a los Congresos Locales es un mandato constitucional, por lo que bajo ningún motivo debe considerarse como una dádiva hacia los Municipios, sino como una obligación para los primeros.

La manera en la que el Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla ha acatado dicha facultad, se demuestra con la expedición de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, instrumento legal en el que se detallan aquellos ingresos que son perceptibles para el Municipio y que constituyen parte de su hacienda pública. Cabe recordar que el órgano legislativo de Puebla, es competente para emitir el marco legal del municipio ya en lo general, a través de la Constitución Local acorde a la Carta Magna, ya en lo particular, mediante la emisión de la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda, el Código Fiscal Municipal y la Ley de Ingresos Municipal, instrumentos que para la Dra. Sonia Venegas representan el *sistema jurídico de las contribuciones municipales*.

¹⁷⁷ REVISTA CONSULTORIO FISCAL *Op. cit.* p. 55

¹⁷⁸ DE LA CRUZ ROBLES *Op. cit.* p. 95

Cabe señalar que el artículo 103 de la Constitución Local (del Estado de Puebla), en relación con el artículo 57, fracción XXVII, de la misma fortalecen y confirman lo señalado por la fracción IV del artículo 115 citado. En este caso, establece la facultad del Congreso local para fijar contribuciones en favor del municipio; por otra parte, indica que puede emitir leyes en lo no expresamente reservado a los Poderes de la Unión.

Por otra parte, las Constituciones Federal y Local, en sus artículos 115 y 103, respectivamente, señalan que los Ayuntamientos únicamente podrán proponer a las legislaturas estatales las cuotas, tarifas, tablas de valores unitarios y otros, lo cual para nada constituye una manifestación del poder, facultad o imperio de fijar contribuciones:

“Art. 115. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

IV. ...

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

“Art. 103. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla:

d) Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la legislatura del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y productos; así como las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

Como puede apreciarse, entre dichos artículos no hay diferencia alguna más que la ubicación numérica y estructura interna del ordenamiento al que pertenecen. El Dr. Raúl Rodríguez Lobato, en su obra “Derecho Fiscal”, indica que los Municipios ante la imposibilidad de establecer tributos por sí mismos “únicamente tienen la libre administración de su hacienda, pudiendo solamente sugerir a las legislaturas estatales los tributos que consideran necesarios y convenientes”¹⁷⁹.

¹⁷⁹ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a ed., México, Oxford University Press, 1998, p. 140.

Debemos considerar que si los órganos legislativos estatales aprobarán las Leyes de Ingresos de los municipios, estableciendo cómo se percibirán, ello no significa que los Congresos Locales tomen en cuenta de manera total lo planteado por los Ayuntamientos, por lo que concluimos que resultan ser el reflejo de una armoniosa percepción por parte de los órganos legislativos.

Por último, es de señalarse que, por indicación constitucional, los ingresos que percibirán los municipios serán las contribuciones que las legislaturas estatales establezcan a su favor, las aportaciones y participaciones federales, y los ingresos por los servicios públicos que preste, que sumados con los rendimientos de sus bienes, integrarán parte de la Hacienda Pública Municipal.

2.3 OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR

ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La obligación de contribuir se encuentra visualizada en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Primero, Capítulo II, denominado “De los Mexicanos”; de manera general podemos decir que señala las obligaciones de los mexicanos. De sus cuatro fracciones, la fracción IV, es la que nos interesa, y textualmente, señala:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

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

Esta fracción es considerada la columna vertebral para las percepciones del Estado afines al gasto público, ya que se convierte en el fundamento constitucional para que éste pueda intervenir en la esfera jurídica de los gobernados a efecto, inclusive empleando la coacción, de allegarse de recursos. A esta facultad se le ha denominado la potestad tributaria, ya que si el Estado está facultado para fijar contribuciones es porque existe la obligación de contribuir.

Cabe hacer mención que de la redacción de este artículo podría pensarse que únicamente va destinado a los mexicanos, sin embargo, la obligación de contribuir no obedece a un vínculo exclusivo de nacionalidad sino que es general, por lo que tanto mexicanos como extranjeros tienen que contribuir hacia la satisfacción del gasto público, o como lo señala la Dr. Venegas Álvarez “a pesar de que la cabeza de dicho artículo literalmente se refiera a las obligaciones de los mexicanos, es de destacar que nunca se ha pretendido interpretar en un sentido excluyente para los extranjeros”¹⁸⁰.

Otro aspecto que salta a la luz sobre este precepto se conoce como *criterios de vinculación*, dentro de los que encontramos: la nacionalidad, la residencia y el lugar en que se realiza el hecho generador. La primera implica la pertenencia a un Estado con independencia de la causa que lo origine, por lo que pese a que no viva dentro del mismo, tiene que cumplir con su obligación.

La residencia está definida por la Corte como “la morada, domicilio o asistencia habitual permanente u ordinaria que tiene alguna persona para cumplir con sus obligaciones (en materia administrativa)”¹⁸¹ y para efectos de determinar quién es residente, tenemos que recurrir al artículo 9 del Código Fiscal de la Federación y 8 del Impuesto Sobre la Renta. El último supuesto se traduce en que por la realización de hechos imposables en cierto lugar, se quedará sujeto a la obligación de contribuir, caso que se aplica en forma independiente a los dos supuestos “Principios de Justicia Fiscal o Tributaria” que rigen a las contribuciones las cuales se vinculan a los diversos que el Estado, en su función legislativa, está obligado a cumplir como son:

- Principios del derecho o ético – políticos
- Principios de derecho o genéricamente jurídicos (principios iuris)
- Principios en el derecho o constitucionales (principia in iure)¹⁸²

¹⁸⁰ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 20

¹⁸¹ *Ibid* p. 21

¹⁸² BURGOA TOLEDO, CARLOS ALBERTO, “Principios tributarios en serio”, REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM, Vol. 5, Número 8, 2009. p. 194.

Los principios de justicia fiscal pertenecen al tercer apartado y al erigirse en principios constitucionales “han de servir de inspiración y límite infranqueable para la legislación ordinaria del terreno de que se trate”¹⁸³, en otras palabras, lo que Luis María Carzola nos quiere decir es que, todas las leyes dedicadas a la fijación de tributos al tener principios fijados en la Carta Fundamental, no los pueden soslayar.

Los principios constitucionales de Justicia Fiscal o Tributaria contenidos la fracción IV del artículo 31 básicamente se identifican en:

- Proporcionalidad
- Equidad
- Legalidad
- Destino al gasto público

La importancia de estos principios radica en que no se puede legislar en materia de contribuciones arbitrariamente, sino que se tienen que seguir parámetros traducidos en principios.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

La Real Academia Española nos dice que la proporcionalidad es la “conformidad o proporción de unas partes con el todo o de elementos relacionados entre sí”¹⁸⁴. En nuestro caso partimos del hecho de que las contribuciones deben ser proporcionales porque así lo establece la Constitución. En materia fiscal, nosotros reconocemos que este principio apela a que un sujeto tiene que contribuir de acuerdo a sus ingresos; así quien tiene mayores ingresos aportará en mayor medida, que unos que poseen un ingreso menor.

El maestro Arrijo Vizcaíno sostiene que la proporcionalidad “significa que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la Hacienda Pública una parte justa y adecuada de sus ingresos,

¹⁸³ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 6

¹⁸⁴ <http://www.wordreference.com/definicion/PROPORCIONALIDAD>

utilidades o rendimientos, pero nunca una cantidad tal que sus contribución represente prácticamente el total de los ingresos netos que hayan percibido, pues en este último caso se estaría utilizando a los tributos como un medio para que el Estado confisque los bienes de sus ciudadanos”¹⁸⁵.

Por su parte el maestro Flores Zavala indica, en su texto “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”, que cuando se lee que los impuestos sean proporcionales y equitativos, lo que los legisladores querían expresar, se resumía en una sola palabra: JUSTICIA, que los impuestos fueran justos.

Para cumplir con este propósito, según opinión del maestro, deben agotarse otros dos principios: *generalidad y uniformidad*. Por el primero, podríamos decir que significa que todos tienen que pagar un impuesto, lo que a contrario sensu significaría “nadie esta exento de la obligación de pagar”¹⁸⁶; ahora, la limitante a este precepto es la capacidad contributiva del sujeto obligado, quienes deberán aportar para cubrir parte del presupuesto. Dicho en otras palabras, quien no tenga capacidad contributiva debe estar exento.

Derivado de lo anterior sobrevienen interrogantes como: ¿qué es la capacidad contributiva?, ¿porqué hacemos mención de la capacidad contributiva? Sobre el primer cuestionamiento cabe decir que, se considera como la posibilidad económica de pagar un impuesto, o como lo diría la maestra Ríos Granados, *es la aptitud de contribuir por los particulares*, en otras palabras, es la que representa con certeza que podemos pagar dado que hay una riqueza de por medio. En segundo término habla de capacidad contributiva porque, para que una contribución sea proporcional se tiene que considerar la capacidad contributiva del sujeto pasivo, esto es, de acuerdo con el pensamiento del maestro Marco César García Bueno, contribuir respecto de la riqueza susceptible de tributación, es decir, “aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos”¹⁸⁷.

¹⁸⁵ ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho fiscal*, 18a ed., México, Themis, 2004, p. 239.

¹⁸⁶ FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 31 ed., México, Porrúa, 1995, p. 136.

¹⁸⁷ VENEGAS ÁLVAREZ *op. cit.* p. 64

Respecto del principio de proporcionalidad, la Dra. Sonia Venegas señala que la proporcionalidad es “contribuir a los gastos públicos en función de su propia capacidad contributiva”¹⁸⁸, a lo cual, el Dr. Burgoa Toledo añade que por ésta debemos entender la “suma de la capacidad económica menos los esfuerzos indispensables/necesarios para obtenerla”¹⁸⁹. En contraposición a ésta, estamos en presencia de la capacidad económica, simple reflejo superficial de riqueza.

En cuanto al *sub-principio de uniformidad*, se refiere a “que todos sean iguales frente al impuesto”¹⁹⁰, lo que se satisfará al realizarse dos criterios, uno objetivo y otro subjetivo. La capacidad contributiva es el elemento objetivo y versa sobre la cuantía de la renta o capital, mientras que la igualdad de sacrificio es el criterio subjetivo, este último obedece a la fuente u origen de dicha riqueza. Respecto de la igualdad, dice Stuart Mill, el sacrificio debe ser mínimo, que lo que se dé al Estado por concepto de tributo represente lo mínimo para el gobernado.

Por otra parte, el Dr. Burgoa Toledo precisa que la proporcionalidad se basa en dos vertientes, en la elección y en la imposición. En el caso de la primera se trata de ver que objeto será gravado, para ello se tiene que sopesar entre el derecho fundamental a quebrantar y el fin legislativo con que se interviene para que ésta sea justificada. Fijado el objeto, se procede a la elaboración de la norma que lo contemplará, es decir, el texto legal correspondiente, mismo en el que debe plasmarse dicho principio de proporcionalidad, a este tipo se llama *proporcionalidad en la imposición*.

Para que la anterior exista, el legislador debe contemplar tanto elementos impositivos (sujeto, objeto, base, tasa o tarifa) y elementos neutralizadores o llamados excepciones (exenciones, no incidencias, deducciones, acreditamientos) puesto que son estos últimos los que indicarán la capacidad económica existente, y en consecuencia, impondrán la obligación de tributar de conformidad con la capacidad contributiva del sujeto en cuestión.

¹⁸⁸ *Id*

¹⁸⁹ BURGOA TOLEDO *Op. cit.* p. 196

¹⁹⁰ FLORES ZAVALA *Op. cit.* p. 141

PRINCIPIO DE EQUIDAD

La palabra equidad, del latín *equitas*, *-ātis*, significa “imparcialidad en un trato o un reparto”¹⁹¹ y también se relaciona con palabras como justicia e igualdad, pero para nuestro estudio, ¿qué implica el principio de equidad?

El maestro Flores Zavala dice que no debe separarse la proporcionalidad de la equidad puesto que ambos son necesarios para llevar a la imposición de una contribución justa, aunque por practicidad se ha entendido que dicho principio significa “la igualdad ante la ley de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo”¹⁹²; es decir, que todos los que están en un supuesto hipotético tienen que ser tratados de la misma manera, o como lo precisa la Suprema Corte del País, es dar igual tratamiento ante la ley que les es aplicable. El Dr. Góngora Pimentel dice que este principio “exige que los contribuyentes que se encuentren en la misma hipótesis de causación conserven la misma situación frente a la norma jurídica”¹⁹³, y para el maestro Arrijoa Vizcaíno el principio de equidad se traduce en “que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula”¹⁹⁴.

El principio de equidad se identifica con la igualdad, la cual, de acuerdo a Ernesto Lajaune, nace como una manifestación opositora a los sistemas con privilegios hacia ciertas personas y discriminaciones hacia otras. Además propone otras dos visiones, igualdad como base del impuesto, que se reduce a una medida de las obligaciones tributarias, o bien, como igualdad ante la ley, pero no entre todos los hombres, dado que debe estarse a un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales; a esta idea, el Dr. Burgoa Toledo la identifica con la igualdad sustancial/social, y el ex – Ministro de la Suprema Corte Góngora Pimentel dice que en la “materia tributaria se pueden producir categorías y distinciones siempre que exista una sólida justificación que conserve el equilibrio constitucional”¹⁹⁵.

¹⁹¹ <http://www.wordreference.com/definicion/equidad>

¹⁹² VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 63 – 64

¹⁹³ GÓNGORA PIMENTEL *Op. cit.* p. 304

¹⁹⁴ ARRIOJA VIZCAINO *Op. cit.* p. 245

¹⁹⁵ GÓNGORA PIMENTEL *Op. cit.* p. 304

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Una vez más recurrimos a una definición general en donde, por la legalidad se entiende la “cualidad de lo que es conforme a la ley o está contenido en ella”¹⁹⁶. Por su parte, el propio diccionario indica que el principio de legalidad es un “principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho”¹⁹⁷.

En atención a la materia fiscal, este principio es denominado *Principio de Reserva de Ley*, que de acuerdo al Dr. Burgoa Toledo adopta dos vertientes: legalidad formal y legalidad sustancial. La legalidad formal implica que “el establecimiento de contribuciones sólo puede hacerse como regla general a través de leyes en sentido estricto”¹⁹⁸, según lo indica la Dra. Sonia Venegas, ya que a falta de texto legal la contribución es inconstitucional. En virtud de este principio las contribuciones sólo serán fijadas siempre que haya un documento resultado de un procedimiento legislativo, una ley que cumpla con todas las características materiales, esto es, ser generales, abstractas, impersonales, obligatorias o impositivas. En otras palabras, Flores Zavala lo define como que “los impuestos se deben establecer por medio de leyes”¹⁹⁹ pero indicando “los caracteres esenciales del Impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria” según lo precisa la Corte.

Pero este principio no queda cumplido con ponerlo en un texto legal, y es cuando se actualiza la segunda vertiente, *la legalidad sustancial*, es decir, la manera en que se lleve a cabo el procedimiento legislativo debe ser el indicado por los ordenamientos jurídicos y, tiene que ser un texto que entre de manera armoniosa al sistema jurídico completo. El mismo autor, Burgoa Toledo, argumenta que al tomarse en cuenta ambas vertientes se llega a una sistematicidad que evita lagunas (a nivel interno de la ley) y contradicciones (a nivel externo en correlación a todas las demás leyes).

¹⁹⁶ <http://www.wordreference.com/definicion/legalidad>

¹⁹⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA *Op. cit.*

¹⁹⁸ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 17

¹⁹⁹ *Ibid* p. 202

En palabras de la Dra. Venegas Álvarez este principio encuentra dos excepciones, con base en las cuales se permite al Ejecutivo establecer contribuciones: (artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) cuando se trate de situaciones de emergencia, y (131 de la misma) cuando se autoriza al Ejecutivo a dictar los Decreto – Ley en busca de proteger la economía del País y el comercio exterior.

PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO

Este principio se desprende del texto legal que dice que es obligación contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio, esto quiere decir que las percepciones que tenga el Estado relacionadas a las contribuciones, se tienen que aplicar al gasto público, cuya finalidad es beneficiar a la colectividad en general. La idea que nos brinda la Dra. Venegas Álvarez sobre este principio es que “el monto de lo recaudado por ingresos fiscales debe aplicarse a la satisfacción de necesidades públicas de la Federación, Estados o Municipios”²⁰⁰.

En cuanto a este respecto hemos encontrado que la Corte señala que este principio “implica una prohibición de desviar los recursos obtenidos a través de las contribuciones para utilizarlos en cuestiones ajenas al gasto público”²⁰¹ dado que precisamente la aplicación al gasto público justifica la intervención del Estado al derecho de propiedad de los gobernados, esto es, lo percibido alcanza el sustento del aparato estatal y la búsqueda de una redistribución de la riqueza.

Ahora surge otra pregunta ¿qué es el gasto público? Son todas aquellas erogaciones que se especifican para la prestación de los servicios públicos y el desarrollo de la función pública del Estado, en este orden de ideas la Suprema Corte fijó su postura al determinar que “Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquéllos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos”²⁰². El maestro Flores Zavala no está de acuerdo y propone otra definición: “por gasto público debe entenderse

²⁰⁰ VENEGAS ÁLVAREZ *op cit.* p. 60

²⁰¹ Tesis Aislada. 10a. Época, Pleno, S. J. F. y su Gaceta, Libro I, Octubre 2011, Tomo 1. *DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL IMPUESTO RELATIVO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO.* Tesis LIII 2011.

²⁰² Tesis Aislada. 5a. Época, 2a Sala, S. J. F., LXXVI. *GASTOS PÚBLICOS, CUALES SON.*

todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de su actividad legal”²⁰³. Por otra parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el artículo 4, señala que el gasto público federal son las “erogaciones por concepto de gasto corriente, incluidos los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física, inversión financiera y responsabilidad patrimonial”.

En fin, de una u otra manera, debemos considerar que siempre el uso de los recursos que reciba el Estado tiene que encaminarse para cubrir el gasto público pero bajo una adecuada, eficaz y eficiente aplicación.

Vale la pena hacer mención que así como existen impuestos con fines fiscales, ciertamente el legislador ha creado impuestos que tienen finalidades distintas, a éstos se les conoce como fines extrafiscales o parafiscales, al respecto, el maestro Flores Zavala sugiere que no están prohibidos y que no son inconstitucionales ya que todo impuesto tiene como objeto inmediato la satisfacción del gasto público (fin fiscal), el cual no solamente tiene que existir, también puede tener un objeto mediato como sería la realización de determinado propósito(fin extrafiscal); lo que sí está prohibido es “establecer impuestos con fines exclusivamente extrafiscales”²⁰⁴,es decir, fijar contribuciones cuyo destino no sean dirigidos al gasto público.

Ante esta problemática el Dr. Burgoa Toledo nos dice que el destino de las contribuciones se clasifica por dos tipos de razones: razones formales y razones sustanciales. La razón formal se cumplimenta con decir que el destino es el gasto público, lo cual le es “plenamente superficial” y por ello, se complementa con las razones sustanciales, dentro de las que clasifica a la fiscal, parafiscal y extrafiscal. “La fiscal” es el repartimiento entre los órganos de gobierno. “La parafiscal” cuando por medio de determinados órganos se recauda y es para la satisfacción de estos mismos; por último la razón “extrafiscal” sirve

²⁰³ FLORES ZAVALA *op cit.* p.215

²⁰⁴ *Idem* p. 216

para “alentar o desalentar alguna práctica de la dinámica social que se considera benéfica o dañina a la economía nacional”²⁰⁵.

ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA

Dado que nuestro trabajo versa sobre un caso particularizado, podemos decir que la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla también recoge el artículo rector de la obligación a contribuir, sin embargo, lo hace en su artículo 17. Dicho precepto, textualmente señala que:

“Artículo 17.- Además de las obligaciones que las leyes les impongan, los habitantes del Estado, sin distinción alguna, deben:

II.- Contribuir para todos los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes;”

Si bien no señala que se tenga que cubrir los gastos públicos de la Federación y los Municipios, ello queda comprendido puesto que existe un principio de supremacía constitucional; además, al decir “los gastos públicos” consideramos que se sobrentiende dicha obligación. Es por lo anterior, que los principios que rigen al artículo 31 fracción IV de la Carta Suprema también se hallan contenidos en la Constitución Local.

ARTÍCULO 37 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

En razón de que el estudio está referido al ámbito municipal, nos parece acertado precisar que en la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla también se establece como obligación de los habitantes de los municipios contribuir a los gastos públicos; de esta manera, el artículo 37 del Capítulo II “De los habitantes y vecinos del municipio”, señala:

“Artículo 37.- Son obligaciones de los habitantes del Municipio:

III. Contribuir para el gasto público en la forma que lo dispongan las leyes;”

²⁰⁵ BURGOA TOLEDO *Op. cit.* p. 207

En efecto, no se indica cuál gasto público, empero, no debe existir confusión alguna para determinar que se refiere al Estado en el ámbito municipal así como que deberá hacerlo para los demás niveles de gobierno, pues en todo caso existe una Jerarquía de Leyes. Aunado a esto, el mismo artículo, pero en su fracción primera, marca que se tiene la obligación de respetar y obedecer las instituciones, leyes, disposiciones generales, reglamentos y autoridades de la Federación, del Estado y del Municipio.

2.4 HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

La hacienda pública municipal es, principalmente, el conjunto de recursos económicos en numerario con los que cuenta el Municipio para atender sus funciones; no obstante, el vocablo hacienda pública puede diversificarse en tres acepciones, a saber: como ciencia, como conjunto de bienes, derechos y obligaciones financieras, y como el organismo que efectúa materialmente la actividad financiera.

Nosotros la estudiaremos en su segunda acepción, como conjunto de bienes, derechos y obligaciones; en dicho orden de ideas, el maestro De la Cruz Robles la define como el “conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero que una entidad económica... posee en un momento determinados para la realización de sus atribuciones, así como las deudas que son a su cargo por el mismo motivo”²⁰⁶. Mientras el Dr. Quintana Roldán nos dice que es “el numerario con que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones”²⁰⁷.

En atención a lo anterior, consideramos que la hacienda pública se compone, en parte, de los llamados ingresos municipales mismos que pasaremos a explicar.

INGRESOS ORDINARIOS

Hemos precisado, que de la lectura del artículo 115 de la Carta General, que los municipios tendrán como ingresos los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como contribuciones u otros ingresos que las legislaturas estatales les designen, pudiendo

²⁰⁶ DE LA CRUZ ROBLES *Op. cit.* p. 143

²⁰⁷ QUINTANA ROLDÁN *Op. cit.* p. 365

ser las relativas a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados por la prestación de servicios públicos a cargo del municipio.

El Dr. Quintana Roldán indica que en razón de lo anterior, la clase de ingresos que perciben los municipios son ingresos ordinarios y extraordinarios. En el apartado de los ingresos ordinarios. Se contemplan las contribuciones (impuestos, derechos y contribuciones especiales), participaciones federales y estatales, productos y aprovechamientos. Mientras que los ingresos extraordinarios se traducen en fuentes de financiamiento, esto es, créditos, aportaciones o subvenciones especiales, subsidios, “así como cualquier otro ingreso que perciba el Municipio y que no encuadre en algún renglón de los ordinarios”, o bien, “los que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan a los entes públicos frente a necesidades imprevistas que los obligan a erogaciones extraordinarias”²⁰⁸.

CONTRIBUCIONES

La palabra contribución, proveniente del latín *contributio – ōnis*; de manera genérica es la acción y efecto de contribuir, empero también se le considera como la “cuota o cantidad que se paga para algún fin, y principalmente la que se impone para las cargas del Estado”²⁰⁹, en este orden de ideas, desde un punto de vista genérico, la contribución está íntimamente vinculada a la materia fiscal.

El maestro Sergio Francisco de la Garza precisa que el término contribución de manera general se equipara a tributo y abarca tres supuestos: impuestos, derechos y contribuciones especiales. Este maestro recopila la definición de diversos autores con Blumenstein, Giuliani Fonrouge, Dino Jarach, Geraldo Ataliba y de diversos Códigos tributarios, nosotros hemos decidido sustraer la definición de tributo que brinda el tratadista Giuliani Fonrouge, que dicta “prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas

²⁰⁸ DE LA CRUZ *op. cit.* p. 147

²⁰⁹ <http://ema.rae.es/drae/?val=CONTRIBUCION>

de derecho”²¹⁰. Por otra parte, el Dr. Rodríguez Lobato distingue entre contribuciones forzadas y contribuciones voluntarias. Él señala que las contribuciones forzadas son las que “fija la ley a cargo de los particulares que se adecuen en la hipótesis normativa prevista en la ley”²¹¹ y son denominadas *tributos*, tal es como: los impuestos, derechos y contribuciones especiales; en cambio, las contribuciones voluntarias, como su nombre lo predice, son aquellas en las que existe consenso de voluntades entre el Estado y el particular.

Dentro de las características que se pueden asignar a los tributos, resaltan las de ser:

- De carácter público con lo que se deja atrás las teorías privatistas de Girardín.
- Una prestación en dinero de manera general, aunque nada impide que pueda satisfacerse en especie.
- Una obligación *ex – lege* por lo que resulta inválida aquella contribución no apegada al principio de legalidad.
- Vivificar una relación tributaria donde hay sujeto acreedor y deudor del tributo.
- Su finalidad es la satisfacción de gastos públicos, es decir, la reunión de recursos para que el Estado lleve a cabo sus funciones.
- Justos puesto que se habla de proporcionalidad y equidad.
- En principio, los recursos que producen los tributos no deben afectarse a gastos determinados²¹².

Ahora bien, dentro de este gran campo que son los tributos, están los derechos, las contribuciones especiales y los impuestos.

DERECHOS

Los *Derechos* son conocidos como “tasa” en los países sudamericanos así como en España e Italia; para el argentino Jarach representa “pagar un determinado gravamen a aquellos

²¹⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 9 ed., México, Porrúa, 2001, p. 322.

²¹¹ RODRÍGUEZ LOBATO *op. cit.* p. 6

²¹² DE LA GARZA *op. cit.* p. 327

que reciben en cierta oportunidad un servicio determinado”²¹³. El tributarista mexicano Margain Manautou lo define como “la prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos particulares”²¹⁴. Por su parte el Dr. Rodríguez Lobato considera que “los derechos o tasas son contraprestaciones que los particulares pagan al Estado por la prestación de un servicio determinado”²¹⁵, “son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios”²¹⁶.

En todas las definiciones suscritas se menciona un elemento primordial, *contraprestación por un servicio determinado*, a ello recae la siguiente pregunta ¿qué servicios comprenden los derechos? Primeramente deben versar sobre servicios divisibles o *uti singuli* esto significa que el aprovechamiento de dicho servicio es claramente medido por el cual se puede determinar el aprovechamiento individual, además atiende a servicios jurídicos inherentes al Estado. Otra elemento indispensable, es la *percepción* que tiene el Estado en su carácter de funciones públicas, “o sea, las que le corresponden como autoridad”²¹⁷, es decir, el Estado percibe dicha contraprestación porque posee el monopolio de la prestación del servicio en su calidad de ente soberano.

Ahora bien, en el ámbito municipal, esta parte constituye el rubro de ingresos por la prestación de servicios públicos que presta el Municipio. Recordemos que es la legislatura estatal quien tiene la potestad tributaria, es decir, el poder para fijarlos mientras que el municipio sólo cuenta con tendrá la competencia o facultad recaudatoria mediante la cual acrecentará su hacienda pública²¹⁸.

²¹³ *Ibid* p.330

²¹⁴ *Ibid* p. 331

²¹⁵ RODRÍGUEZ LOBATO *Op. cit.* p. 75

²¹⁶ *Ibid* p. 77

²¹⁷ DE LA GARZA *Op. cit.* p. 333

²¹⁸ *Supra* p. 125.

CONTRIBUCIONES ESPECIALES

La *contribución especial* recibe diversas denominaciones, dentro de las cuales destacan: impuesto especial, tributo especial, contribución de mejoras, impuesto de plusvalía por el aumento específico de valor de la propiedad, impuesto de planificación, derechos de simplificación, en el derecho anglosajón recibe el nombre de *betterment tax*, *special assesment*, *benefit assesment*. En palabras del estudioso Sergio Francisco de la Garza la expresión contribución especial responde al tipo, mientras que los subtipos son la Contribución de Mejoras y la Contribución por gasto.

Esta contribución obedece al llamado *Principio de Beneficio* por el cual “se llama a determinadas personas a contribuir a los gastos públicos... [por el que] se hace pagar a aquellos que no reciben un servicio individualizado hacia ellos, pero que se benefician indirectamente por un servicio de carácter general”²¹⁹, como lo argumenta el argentino Jarach, dado que justo es que el sector beneficiado contribuyan.

El maestro Margain Manautou sostiene que es “una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como contribución a los gastos que ocasionó la realización de una obra o un servicio de interés general y que los benefició o beneficia en forma específica”²²⁰. Por su parte, Sergio Francisco de la Garza, nos dice que es “la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica”²²¹.

En tanto, el Dr. Rodríguez Lobato explica que es “la prestación en dinero establecida por el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales por el beneficio especial que supone para ellas la realización de una actividad estatal de

²¹⁹ DE LA GARZA *Op. cit.* p. 343

²²⁰ *Idem* p. 345

²²¹ *Id* p. 345

interés general o porque ellas han provocado dicha actividad, que debe destinarse a sufragar los gastos de esa misma actividad”²²².

Nosotros consideramos que una contribución especial es aquella prestación obligatoria que surge del beneficio percibido, por una obra pública o servicio del Estado de interés general, sin importar que no se trate de un beneficio directo pero que representa un beneficio en forma cierta a determinadas personas.

En la obra Derecho Financiero Mexicano, el maestro De la Garza precisa que hay tres clases de este tributo:

- Contribución de mejoras.- donde el beneficio resulta de la ejecución de una obra pública, propiedad del Estado, o de actividades estatales. En esta clase, la obra o actividad aumenta el valor del bien inmueble lo que le da una ventaja al propietario respecto de la comunidad, de esta manera, hay un nexo necesario entre ambos.

Sobre el monto a recaudar es oportuno advertir que no debe exceder del costo de la obra, y a decir del maestro De la Garza, el Estado debe “participar en parte del costo con cargo a los gastos generales, pues una obra pública produce, independientemente del beneficio particular otro beneficio de carácter general, de tal manera que resulta injusto que el costo total de la obra sea sufragado por los contribuyentes beneficiados”²²³.

- Contribución por gasto.- que como su nombre lo menciona radica en la realización de un gasto público o el incremento en éste, debido a una actividad del Estado provocada por el contribuyente. Al respecto, el maestro Lobato argumenta que cuando en virtud de una actividad el Estado tiene que intervenir ya sea para vigilar, controlar o asegurar el desarrollo debido de esa actividad “es justo que quien por [ésta] provoca el gasto o incremento en el gasto público que supone la prestación del servicio de vigilancia o control contribuya a sufragar ese gasto”²²⁴.

²²² RODRÍGUEZ LOBATO *Op. cit.* p. 84

²²³ *Idem* p. 355

²²⁴ RODRÍGUEZ LOBATO *Op. cit.* p. 86

- Contribución de seguridad social.- modelo empleado por Uruguay, Brasil, Argentina y que México adopta en la exacción parafiscal.

Se plantea que esta forma de contribución es esencial en la vida municipal y que en otros países viene a constituirse como “uno de los medios de financiamiento más adecuado de ciertas obras municipales”²²⁵.

IMPUESTOS

Por último, la tercera clase de tributos que comprende el término contribución, son los Impuestos. La palabra impuesto deriva de la raíz latina *impositus* y el diccionario común nos dice que es la “carga que ha de pagarse al Estado para hacer frente a las necesidades públicas”²²⁶.

El maestro Dino Jarach sostiene “la teoría de que el Estado puede... repartir la carga pública de acuerdo con otro principio, que el de la capacidad de pagar, de que cada uno pague lo que pueda”²²⁷, sin importar siquiera la existencia de beneficio alguno hacia el contribuyente.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato es toda aquella “prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestaciones o beneficio especial, directo o inmediato”²²⁸. En tanto, De la Garza señala que “el impuesto es una prestación tributaria obligatoria *ex – lege*, cuyo presupuesto de hecho no es una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos”²²⁹.

Por su parte, el Magistrado Luis Humberto Delgadillo sugiere que es la “obligación coactiva y sin contraprestación, de efectuar una transmisión de valores económicos, por el común en dinero, en favor del Estado y de las entidades autorizadas jurídicamente para

²²⁵ DE LA GARZA *Op. cit.* p. 244

²²⁶ <http://www.wordreference.com/es/en/frames.asp?es=IMPUESTOS>

²²⁷ *Idem* p. 359

²²⁸ RODRÍGUEZ LOBATO *Op. cit.* p. 61

²²⁹ DE LA GARZA *Op. cit.* p. 365

recibir las, por un sujeto económico, con fundamento en la ley que establece las condiciones de la prestación de manera autoritaria y unilateral”²³⁰.

Nosotros consideramos que impuesto es toda prestación de carácter obligatorio que se entrega al Estado por incurrir en las hipótesis normativas que lo prevén en atención a la actividad u objeto, a cargo tanto de personas físicas como morales, y destinado al gasto público.

La clasificación que doctrinariamente se conoce sobre los impuestos, se despliega de la siguiente manera:

- Directos e indirectos, los primeros se pueden identificar como los que no son trasladables, es decir, inciden en un patrimonio de manera específica; en cambio, los indirectos no afectan al patrimonio del sujeto de manera definitiva, pues se pueden trasladar. El criterio de diferenciación empleado, se denomina *Criterio basado en la incidencia del impuesto*; aparte de éste también existen otros dos criterios el administrativo o del padrón y, el basado en la forma de manifestación de la capacidad contributiva.
- Reales y personales.- son impuestos reales los que gravan un elemento objetivo, es decir, la manifestación de la riqueza es la que importa, dejando de lado las características personales de quien la posee. Mientras que los personales “se establecen en atención a los contribuyentes, es decir, tomando en cuenta las cualidades del sujeto pasivo”²³¹, del elemento personal.
- Objetivos y subjetivos.- por impuestos objetivos tenemos aquellos que no indican los sujetos al pago del impuesto sino que sólo manifiestan la materia imponible, según sostiene Dino Jarach; en caso opuesto, están los impuestos que con toda claridad precisan al elemento subjetivo de la relación tributaria, es decir, los sujetos pasivos.

²³⁰ DELGADILLO *Op. cit.* p. 63

²³¹ DE LA CRUZ ROBLES *Op. cit.* 151

- Especiales o analíticos e impuestos generales o sintéticos.- atiende a la clasificación que hace el francés Mehl, mismo que expone que la diferenciación recae “sobre un valor o sobre una situación económica estimada globalmente” estos, dice Mehl, son los impuestos generales o sintéticos; por el contrario, los impuestos analíticos se constriñen a gravar una parte del todo.
- De acuerdo al sujeto del impuesto.- para explicarlo tenemos que dejar claro que en toda relación tributaria habrá un sujeto activo y otro llamado pasivo. Si respecto del sujeto activo, acreedor de la prestación tributaria, puede haber impuestos federales, estatales o municipales. En cambio, si la clasificación versa sobre el sujeto pasivo, estamos ante los llamados impuestos subjetivos.
- Por el periodo en que se desarrollan pueden ser periódicos o instantáneos. Los periódicos implican la repetición de una actuación en el tiempo, que genera un estado permanente o que sólo requiere una cierta duración. Los impuestos instantáneos, por el contrario, tienen como presupuesto “un acto aislado y único que se agota en sí mismo”²³².
- Según la elasticidad y estabilidad.- esta clasificación la propone el maestro De la Garza, sin embargo, cita a Sáinz De Bujanda quien define al impuesto estable como aquél que si bien en épocas de prosperidad no aumentan notoriamente, tampoco descienden abruptamente; y al impuesto elástico como aquel que cuando se presenta un aumento en su tasa “no provoca una contracción de la materia imponible que anule los efectos del aumento producido”²³³.
- De conformidad con la proporción con la base podemos tener impuestos proporcionales o impuestos progresivos.- los impuestos proporcionales son los que conservan una relación entre el valor de la riqueza y el valor de la riqueza gravada; el impuesto progresivo, al contrario, no se mantiene sino que cuando el valor de la riqueza aumente, también lo hará el valor de la riqueza gravada.

²³² DE LA GARZA *Op. cit.* p. 395

²³³ *Id*

En cuanto al tema municipal, el impuesto que por excelencia tiene esta naturaleza es el referido a la propiedad inmobiliaria, dado que la Constitución contempla para el orden municipal. La maestra Sonia Venegas dice que este se visualiza primordialmente en el “impuesto predial y el impuesto de transmisiones patrimoniales o adquisición de inmuebles, así como la tributación de fraccionamientos...”²³⁴. Pero no nada más existen impuestos sobre la propiedad inmobiliaria sino que también sobre espectáculos públicos, explotación de juegos, rifas, loterías, sorteos, estacionamientos, entre otros.

Cabe decir que los tributos mencionados deben regirse por los Principios de Justicia Fiscal que aborda el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ya hemos explicado.

ELEMENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES

Resaltan elementos de las contribuciones:

- Hecho imponible
- Hecho generador
- Sujetos
- Objeto
- Base gravable
- Tasa
- Exenciones y deducciones
- Época de pago

Hecho imponible

Por hecho imponible entendemos la descripción que se encuentra en la ley, o bien, podemos definirlo como el supuesto de ley, legal o normativo, que al realizarse genera la obligación tributaria. Para Dino Jarach es el “presupuesto de hecho o hipótesis configurado en las normas jurídicas tributarias en forma abstracta o hipotética”²³⁵. El Dr.

²³⁴ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p.327

²³⁵ RODRÍGUEZ LOBATO *Op. cit.* p. 115

Lobato lo define como el hecho previsto por la ley impositiva, siguiendo lo que al respecto precisa Sainz de Bujanda, quien lo define como “el hecho, hipotéticamente previsto en la norma, que genera al realizarse, la obligación tributaria, o bien, el conjunto de circunstancias, hipotéticamente previstas en la norma cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta”²³⁶.

Por su parte, el tributarista Ataliba lo denomina hipótesis de incidencia tributaria y lo define como “la descripción hipotética, contenida en la ley, del hecho apto a dar nacimiento a la obligación”²³⁷, mientras que el maestro De la Garza nos dice que el presupuesto de ley, es la “descripción de un hecho, es la formulación hipotética, previa y genérica, contenida en la ley, de un hecho”²³⁸.

Como puede apreciarse, todos los autores coinciden en que se trata de una descripción que está en la ley y por lo mismo puede verse como un ideal en tanto que no se realice el hecho concreto y material en la vida real, llamado *hecho generador*. Ambos conceptos son usados como sinónimos, sin embargo, los consideramos como conceptos distintos²³⁹.

El maestro De la Garza indica que el hecho imponible puede estudiarse desde diversas perspectivas, como legal, personal, material, temporal, espacial y cuantitativo.

El aspecto legal obedece a que todo hecho imponible debe reputarse en la ley contemplando “la base o parámetro, la alícuota y los sujetos pasivos de la obligación tributaria”²⁴⁰. El aspecto personal está referido a los sujetos de la obligación tributaria²⁴¹. El aspecto material, dice De la Garza, “está constituido por la descripción objetiva del hecho con abstracción de las circunstancias subjetivas y de las circunstancias de lugar y tiempo que lo enmarcan”²⁴². Respecto al aspecto temporal, se refiere al momento en que nace la obligación de tributar y el aspecto espacial se reduce a la configuración en el lugar.

²³⁶ *Id*

²³⁷ DE LA GARZA *op. cit.* p. 410

²³⁸ *Id*

²³⁹ Acudir a Anexo 3.

²⁴⁰ *Cfr* DE LA GARZA para leer más acerca del Principio de Legalidad, p. 418.

²⁴¹ *Cfr.* Sujetos

²⁴² *Idem* p. 421

Hecho Imponible		
Derechos	Contribuciones Especiales	Impuestos
El presupuesto es la prestación de un servicio al particular por el Estado	El presupuesto puede adquirir dos variantes: * La realización por el estado de la obra pública de interés general que representa para el particular una especial ventaja.	Generalmente puede referirse a condiciones económicas que demuestren capacidad contributiva aunque también puede atender a circunstancias políticas.
Hecho imponible presupuestos típicos tanto derechos como contribuciones especiales	* La realización de la actividad del contribuyente que hace necesaria la prestación de un servicio que provoca un gasto público o un incremento del mismo.	Así como, presupuestos atípicos en los Impuestos

Hecho generador

El hecho generador lo entendemos como la verdadera realización de la conducta establecida en la ley de la cual derivará el nacimiento de la obligación tributaria, “en tanto que no ocurra el hecho descrito en la hipótesis, el mandato queda en suspenso”²⁴³ nos dice el maestro neolones Sergio Francisco De la Garza. En su obra “Derecho Fiscal” la maestra Sonia Venegas lo define como “la situación definida en la ley... necesaria y suficiente para que tenga por nacida la obligación de pago”²⁴⁴. A su vez, Albert Hensel precisa que sólo llevar a cabo tanto hechos o acontecimientos concretos de la vida contemplados en la norma jurídica, es el medio para crear “relaciones obligatorias de naturaleza impositiva y sólo entonces surge la pretensión por parte del Estado”²⁴⁵.

Por su parte, el brasileño Geraldo Ataliba propone que el *fato imponible* es el “hecho concreto, localizado en el tiempo y en el espacio, acontecido efectivamente en el universo fenomínico, que – por corresponder rigurosamente a la descripción previa, hipotéticamente formulada por la hipótesis de incidencia – da nacimiento a la obligación tributaria”²⁴⁶.

²⁴³ *Idem* P. 410

²⁴⁴ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 117

²⁴⁵ DE LA GARZA *Op. cit.* p. 410

²⁴⁶ *Idem* p. 412

Los elementos del hecho generador son: material u objetivo, temporal o cronístico, y espacial. El elemento material u objetivo significa que el hecho generador acaezca en una circunstancia aislada con la cual se consuma, en cuyo caso estamos ante un tipo simple; o que se requiera la realización continuada de la conducta o actividad, que son los calificados complejos.

El elemento temporal surge porque toda realización tiene una dimensión en el tiempo y buscan determinar el momento en el que se tiene por nacida la obligación. La clasificación que brinda la doctrina es en instantáneos y periódicos, los primeros tienen por nacida la obligación al momento de efectuarse, por el contrario, estamos ante los periódicos cuando para que se habla de un ciclo de formación donde el legislador determinará cuándo se tienen por realizados y, finalmente, nacida la obligación.

En lo concerniente al elemento espacial debemos que atender al principio de territorialidad de las normas, ya que la ley a aplicar será aquella que rija en el lugar donde se ha configurado el hecho generador.

Sujeto

En este caso el elemento a analizar es el elemento subjetivo, el cual tiene dos vértices, el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto acreedor o activo, es aquél que tiene un derecho de percibir o exigir un pago, el cumplimiento de una obligación; por el contrario, el sujeto pasivo o deudor es aquel que está obligado por la ley para efectuar el pago, o como diría Lobato Rodríguez “es la persona física o moral, nacional o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada al pago de una prestación tributaria”²⁴⁷.

En la materia tributaria el sujeto activo siempre será el Estado y, si se atiende al tipo de tributo en relación al nivel de gobierno, podrá adquirir el título de los diversos niveles de gobierno: la Federación, las Entidades Federativas o el Distrito Federal, y los Municipios “o bien los organismos fiscales autónomos dependiendo del tipo de crédito tributario”²⁴⁸.

²⁴⁷ RODRÍGUEZ LOBATO *Op. cit.* p. 164

²⁴⁸ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 124

En cuanto al sujeto pasivo lo podemos ver desde distintas ópticas:

- Como contribuyente, es decir, aquel que a consecuencia de realizar una conducta provoca el nacimiento de la obligación tributaria, al efecto, hay una relación directa con el hecho generador.

En este caso debemos considerar tanto a las personas físicas como morales tenemos que remontarnos a los tipos de persona: física y moral pero también tenemos que considerar la naturaleza de éstas. Su pertenencia al derecho público o al derecho privado. Por lo que hace a las personas morales pueden serlo de derecho privado o de derecho público, ambas cuando se adecuan en la hipótesis de ley se convierten en sujetos pasivos, la Dra. Sonia Venegas dice que ello será “siempre y cuando no exista disposición que neutralice el mandato de pago”²⁴⁹.

- Con el título de responsable.- esta figura es creada para tener un mayor control de la recaudación fiscal evitando con ello grandes masas de sujetos protagonistas del hecho generador. Hay dos variantes en cuanto al tema, la autoridad puede exigir a cualquiera de los dos sujetos (al contribuyente o al responsable), o bien, reclamar únicamente al responsable en cuyo caso se habla de una sustitución definitiva del contribuyente. La Dra. Sonia Venegas precisa que se elige como responsables a “aquellos que administran o disponen bienes de los contribuyentes, o participan por su actividad o función de actos vinculados con el contribuyente”²⁵⁰.

Objeto

El objeto es lo que grava el tributo a través de la ley correspondiente; el Dr. Rodríguez Lobato lo puntualiza como “la realidad económica sujeta a imposición, como por ejemplo, la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios, etc”²⁵¹. Indica Lucien Mehl que se trata del recurso económico, “la manifestación económica sometida a la imposición”²⁵².

²⁴⁹ *Idem* p. 109

²⁵⁰ *Idem* p. 112

²⁵¹ RODRÍGUEZ LOBATO *Op. cit.* p. 112

²⁵² DE LA GARZA *Op. cit.* p. 417

Ahora bien, éste se traduce en el aspecto material de los hechos imponibles; el Dr. Rodríguez Lobato agrupa a la materia imponible en tres clases distintas²⁵³:

- Un bien material.- predios, edificaciones, vehículos, cervezas, vinos, materias primas.
- Un bien jurídico.- esto es, el resultado de una creación del Derecho: patentes, derechos de autor, concesiones mineras, póliza de seguro.
- Un concepto abstracto, el cual requiere siempre de una definición legal o de la Ciencia del Derecho: renta, patrimonio, herencia, legado, etcétera.

En cambio, otros autores dicen que puede tratarse de un bien, productos, servicios, la renta, el capital. Por otra parte, el autor español Sáinz de Bujanda comenta que es difícil clasificar todos los supuestos que se pueden gravar, no obstante, nos proporciona un repertorio:

- Un acontecimiento material o un fenómeno de consistencia económica.
- Un acto o negocio jurídico transformado en hecho imponible.
- El estado, situación o cualidad de la persona.
- La actividad de una persona no comprendida dentro del marco de una actividad específica jurídica.
- La mera titularidad de cierto tipo de derechos sobre bienes o cosas²⁵⁴.

Base gravable

En la doctrina podemos encontrar a la base gravable como sinónimo de base imponible y conceptualarla como aquella sobre la que se aplica la tasa o tarifa para obtener el tributo a pagar; el maestro Flores Zavala la define como “la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto”²⁵⁵. Aunque también puede vérselo como “la dimensión o magnitud del objeto de la contribución que sirve para determinar la capacidad

²⁵³ RODRÍGUEZ LOBATO *Op. cit.* p. 118

²⁵⁴ DE LA GARZA *Op. cit.* p. 421 – 422

²⁵⁵ FLORES ZAVALA *Op. cit.* p. 111

contributiva”²⁵⁶, o bien, “lo que se ha de medir”²⁵⁷, diserta la Dra. Sonia Venegas. De acuerdo con lo anterior, tanto tarifa como base gravable se consideran elementos cuantificantes o cuantificables de las contribuciones.

La base gravable se puede manifestar en varias medidas como unidades de peso o valor, tal es el caso de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, aunque la mayoría de las ocasiones se expresa en dinero. A la primera clase de manifestación mencionada se le conoce como base de otra naturaleza, mientras que a la última se le denomina, base en dinero o pecuniaria.

El español José López Berenguer, citado por la maestra Sonia Vengas, precisa que la determinación de la base se lleva a cabo en tres fases, que son:

- Fijar las dimensiones que se tomarán en cuenta respecto del objeto de la contribución.
- La manera en que se tienen que valorar las dimensiones del objeto y la aplicación de deducciones o incrementos.
- La obtención del resultado después de realizar las fases anteriores.

Evidentemente al ser distinta para cada caso se tiene que fijar un procedimiento en la ley dado que es determinante para conocer el importe de la obligación tributaria.

Tasa

La tasa es aquella que se aplica a la base gravable que la ley establece y ayuda a cuantificar el importe de la obligación tributaria principal. La doctrina clasifica en tasas específicas y porcentuales, fijas o variables, y progresivas. La Dra. Sonia Venegas expone que también se le denomina tarifa, alícuota o tipo impositivo, siendo “tarifa” al parecer, el término correcto.

La “tasa específica” no toma en cuenta el valor del objeto mientras que la *ad – valorem* atiende a porcentajes y es la más usada. La “tasa fija” se mantiene con independencia del

²⁵⁶ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 45

²⁵⁷ *Idem* p. 181

valor de la base gravable, por el contrario, la “tasa variable” no obedece una sola línea sino que se altera con relación al monto de la base, éstas se subdividen en progresivas o regresivas. Las “tasas progresivas” son aquellas que crecen en cuanto lo hace la base gravable, y las “regresivas” son las que a mayor base es menor la tasa.

Exenciones y deducciones

Existe una exención cuando a pesar de que se cumple con la conducta o actividad generadora de la obligación tributaria, ésta no nace o hay un nacimiento en forma reducida de la obligación tributaria material diría el DR. Pedro Salinas Arrambide. Es decir, en la exención pese a que se presentaron todos los elementos para decir que se actualizó el hecho generador la obligación de pago no nace porque la propia ley lo señala.

La doctrina indica que hay dos clases de exención la objetiva y la subjetiva dado que se hace conforme al sujeto y objeto de la relación jurídico tributaria. La exención objetiva se presenta cuando la norma no puede configurarse sobre ciertos hechos, en cambio, la subjetiva toma en cuenta la condición o atributo del sujeto que pese a realizar el hecho generador está excluido y no nace la obligación.

Otra clasificación habla de exenciones de acuerdo a su vigencia y entonces encontramos exenciones temporales y permanentes; o por la forma de su concesión donde están las absolutas y relativas y por último las totales o parciales, esta última implica que nazca la obligación pero la cuantía está delimitada.

En tanto, las deducciones tienen como objetivo disminuir una suma o cantidad fija a la base gravable de acuerdo a los casos particulares de cada contribuyente.

Época de pago

La época de pago puede definirse como el *tiempo* en el que se tiene que cumplir con la obligación según lo previsto por la ley, una vez transcurrido éste la autoridad competente puede cobrar de manera coactiva, mediante el procedimiento que establece la ley. La Dra. Sonia Venegas dice que es “el momento establecido en la ley para cumplimentar la

obligación tributaria principal, éste se computa a partir de la apertura del plazo legal”²⁵⁸. o si se prefiere, el maestro Lobato señala que “es el plazo o momento establecido por la ley para que se satisfaga la obligación”²⁵⁹.

PRODUCTOS

Otro ingreso que perciben los municipios son los llamados Productos y, en la doctrina se ha denominado así a los “ingresos que perciben los entes públicos en el ejercicio de actividades que no suponen el ejercicio de una autoridad respecto a los habitantes de la comunidad”²⁶⁰.

La razón de existir de los productos radica en las relaciones que puede entablar el Estado, es decir, éste no sólo actúa en un plano de superioridad, como autoridad; sino que también puede participar en un carácter de igualdad ante los particulares. Es en este sentido que tanto Estado como particulares convergen en voluntades para la percepción de un ingreso, ingreso que no deriva de la soberanía del Estado. Sobre el tema el maestro Dino Jarach dice que se trata de “una obligación contractual, de derecho privado, una retribución de servicios, que aun disciplinada por leyes especiales, no puede hacer parte del derecho tributario”²⁶¹. El autor De la Cruz Robles, nos indica que al decir derecho privado se trata tanto de actividades llevadas a cabo por el Ayuntamiento en materia civil y mercantil, o bien, mediante empresas municipales.

De acuerdo con las definiciones establecidas, concluimos que los productos no tienen la naturaleza de tributos o contribuciones por lo que, de acuerdo con los argumentos del maestro De la Garza, “escapan a la actual disposición del artículo 115 Constitucional que atribuye a las Legislaturas de los Estados el poder fiscal municipal”²⁶².

El autor José Alfredo Cruz Robles indica que los ingresos derivados de los bienes que les pertenecen, corresponden a los Productos, como De la Garza lo afirma, dado que se trata

²⁵⁸ *Idem* p. 126

²⁵⁹ RODRÍGUEZ LOBATO *Op. cit.* p. 125

²⁶⁰ DE LA GARZA *Op. cit.* p. 244

²⁶¹ *Idem* p. 333

²⁶² *Idem* p. 245

de aquellos ingresos que se obtienen a causa de la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes donde el titular de la propiedad es el Municipio; como puede apreciarse, el Estado (municipio) actúa con un carácter de derecho privado. Para la Dra. Sonia Venegas Álvarez este tipo de ingresos en realidad no tiene gran presencia porque “los municipios cuentan con bienes destinados a la prestación de servicios públicos cuyo rendimiento no se refleja como una explotación de recursos patrimoniales”²⁶³.

APROVECHAMIENTOS

Por lo que hace a los Aprovechamientos en la doctrina no hay un concepto preciso; el licenciado De la Cruz Robles sostiene que “no son una categoría específica de ingresos públicos, tampoco son tributos, sino una clasificación que recibe ingresos heterogéneos, que no pueden definirse como impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o productos”²⁶⁴. En todo caso, consideramos que se trata de una definición por exclusión, no obstante, bajo este título se pueden encuadrar los recargos, multas, reintegros, indemnizaciones, gastos de ejecución.

PARTICIPACIONES

Respecto a las Participaciones Federales, los municipios tienen derecho a éstas en la medida y proporción que lo establezcan los Congresos Locales y, como sabemos, derivan de la adhesión de las Entidades Federativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo fundamento es la Ley de Coordinación Fiscal, deben ser cubiertas en efectivo, no debe haber condicionamiento para su entrega, son inembargables²⁶⁵. Asimismo debemos recordar que en el caso de que una Entidad decida descoordinarse del sistema, únicamente tendrá derecho a participaciones en las llamadas Contribuciones Especiales, contenidas en el artículo 73 fracción XXIX – A inciso 5º, mientras que a los Municipios se les daría una participación en el impuesto especial sobre energía eléctrica, en el porcentaje que la legislatura local fijase.

²⁶³ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 327

²⁶⁴ DE LA CRUZ ROBLES *Op. cit.* p. 151

²⁶⁵ *V. supra* p. 116.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Bajo este rubro se incluye a los financiamientos que son aquellas fuentes que se utilizan como última opción recurso, no obstante, la palabra financiamiento proviene de financiar, del francés *financer*, que significa “sufragar los gastos de una actividad, de una obra”, por lo tanto, todos los ingresos que percibiera un municipio, inclusive los ordinarios, cabrían dentro de la expresión fuentes de financiamiento. Sin embargo, la práctica nos indica que las fuentes de financiamiento son subsidios, subvenciones y empréstitos, cuyo carácter es de carácter extraordinario.

Los subsidios, según palabras de De la Cruz Robles, son aquellas aportaciones que pueden hacer la Federación o las Entidades correspondientes a los municipios, para que éstos cumplan sus objetivos, pero de manera complementaria. Puede haber de dos tipos: condicionales e incondicionales, estamos ante los primeros cuando el destino del ingreso se tiene fijado, mientras que los incondicionales son los entregados a los municipios sin establecer la finalidad del recurso por lo que la aplicación puede ser diversificado.

Por último, los empréstitos son aquellas fuentes de financiamiento por la que hay un préstamo hacia el ente público, en este caso, el municipio. Estos empréstitos pueden ser contraídos con entidades públicas o privadas, y, en virtud de éste se genera deuda pública.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO TRIBUTARIO

3. 1 LEY DE INGRESOS

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

CONCEPTO

La Ley de Ingresos de la Federación puede definirse como el documento en el que se precisan cada uno de los ingresos que tendrá derecho a percibir el Estado; la Dra. Sonia Venegas Álvarez lo distingue como el “documento que [...] contiene desglosados todos los conceptos y cantidades que se estiman serán percibidos por el Estado durante un ejercicio fiscal”²⁶⁶.

Para el maestro De la Garza es el “acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado”²⁶⁷, es decir, dicho documento enlista los ingresos que percibirán las arcas federales. En tanto, el maestro Antonio Jiménez González dice que se trata de la ley que “establece anualmente los rubros bajo los cuales es dable percibir al gobierno federal sus ingresos”²⁶⁸. Para nosotros es la ley presupuestaria, en este caso de ingresos, que tiene por objetivo establecer o señalar la manera en que se va a obtener un recurso así como una estimación cuantificada de las normas tributarias dentro del periodo de un año.

Esta ley se rige bajo el llamado *Principio de anualidad*, el cual implica que el periodo de vida ordinario de una ley de esta naturaleza es de un año calendario; de esta manera, rige del 1 de enero al 31 de diciembre de determinado año, periodo que en materia fiscal es

²⁶⁶ VENEGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 46.

²⁶⁷ DE LA GARZA *Op. cit.* p. 109

²⁶⁸ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, *Lecciones de derecho tributario*, México, International Thomson, 2004, p. 27.

denominado *Ejercicio fiscal*. Puede haber dos tipos de ejercicios, el regular y el irregular; estamos ante un ejercicio fiscal regular cuando se comprende el año completo, por el contrario, se trata de un ejercicio irregular cuando la duración es menor a doce meses; empero tratándose de la Ley de Ingresos ésta siempre regirá –en teoría– en un ejercicio fiscal completo. Ahora bien, La razón por la cual se toma un lapso anual, radica en la practicidad que implica así como las ventajas que ofrece a las políticas que tome el País.

En relación al ámbito temporal de validez o temporalidad de la Ley de Ingresos, la Dra. Sonia Venegas precisa que debe distinguirse entre normas fiscales y normas presupuestarias. Las primeras, son las que regulan los hechos imposables, dejan de tener vigencia cuando otra de igual calidad las deroga; mientras que las normas presupuestarias, como lo es la Ley de Ingresos, se rigen por el Principio de anualidad, esto es que sólo tienen vigencia durante un año calendario.

Al respecto, el maestro Sergio Francisco De la Garza dice que aunque la Ley de ingresos es un catálogo de los impuestos a cobrar durante el periodo de un año, paralelamente están las “leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año”²⁶⁹, dichas leyes necesitan otra de igual valor para poder derogarse o abrogarse. En otras palabras, las leyes de ingresos no renuevan la vigencia de las leyes fiscales reguladoras de cada tipo de ingreso, como lo ha fijado la Suprema Corte.

ELABORACIÓN

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Poder Ejecutivo sea quien remita el Proyecto de Ley de Ingresos a la Cámara de Diputados. Pero ¿cómo se elabora?

Como sabemos, el Poder Ejecutivo se deposita en un individuo a quien se le asigna el cargo de Presidente, no obstante, dicho poder se auxilia para el despacho de sus asuntos de la llamada Administración Pública Federal, misma que se divide en Centralizada y

²⁶⁹ DE LA GARZA *Op. cit.* p. 109

Paraestatal. La primera se integra por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; las Secretarías son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

A través de estas entidades se buscará cumplir con los objetivos y tareas que se encomiendan al Poder Ejecutivo Federal, para ello se requiere de la elaboración por parte del Ejecutivo de la iniciativa de la Ley de Ingresos. Dado que es una obligación inherente del Ejecutivo Federal, este se apoya para su elaboración en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que dentro de los asuntos que conoce, es precisamente el relacionado con los ingresos de la federación. El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) en su fracción II, prevé que le compete *proyectar y calcular los ingresos de*

la federación, así como estudiar y formular el anteproyecto de ley de ingresos de la federación.

Dicha dependencia envía a la Consejería Jurídica de la Presidencia para que por su conducto sea sometido al Presidente; ésta por su parte tiene que dar una opinión en lo tocante al Proyecto remitido. Una vez que se tiene un documento considerado como óptimo, se debe dirigir a la Secretaría de Gobernación para que ésta, a su vez, como entidad competente presente ante el Congreso de la Unión.

Cabe destacar que el Ejecutivo Federal tiene hasta el 8 de septiembre para presentar el Proyecto de Ley de Ingresos, salvo que se trate de un cambio en el cargo presidencial, ya que en ese supuesto se hará llegar a más tardar el día 15 de diciembre. En el caso del periodo en el que hay Presidente saliente, éste tendrá que formular anteproyectos de ley de ingresos así como recomendaciones, para remitirlos al Presidente electo, con lo que podemos decir que el legislador buscó crear un campo de cooperación entre las administraciones entrante y saliente.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su Capítulo Tercero, “De la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes”, indica que la labor del Ejecutivo no simplemente es enviar un proyecto de ley sino que está obligado a hacer llegar *un documento* a la Congreso de la Unión *en el que se especifique lo siguiente:*

- Los principales objetivos para la Ley de Ingresos.
- El escenario que probablemente guardarán las variables macroeconómicas para el año en que se aplicará la ley de ingresos. Tales son: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo.

Este “*documento*” se remite a más tardar el 1 de abril de cada año.

Asimismo el Ejecutivo Federal tiene hasta el 8 de septiembre, conjuntamente con la Iniciativa de la ley de ingresos, para dar a conocer al Congreso de la Unión:

- Los criterios generales de política económica.
- La estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta. El precio se obtiene del promedio resultante entre los métodos siguientes:
 - El promedio aritmético de los siguientes dos componentes:
 - El promedio aritmético del precio internacional mensual observado en los diez últimos años.
 - El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por reconocidos expertos en la materia.
 - El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:
 - El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia.
 - Un factor de 84%.
- Las iniciativas de reformas legales relacionadas con las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal.

APROBACIÓN

El artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución General manifiesta que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados recibir la Iniciativa de Ley de Ingresos

efectuado por el Ejecutivo Federal, aunque la aprobación de esta ley es por el Congreso de la Unión, tal cual lo prevé la fracción VII del artículo 73 de la Carta Magna y el artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De lo anterior destaca que la discusión se lleva a cabo en ambas Cámaras, sin embargo, en este caso el procedimiento legislativo pero se inicia en la Cámara de Diputados.

Una vez que se recibe la iniciativa, la Cámara de Diputados procede al examen, discusión, y en todo caso modificación del proyecto presentado con el fin de llegar a su aprobación; la ley señala que durante este procedimiento se deben que tomar en cuenta:

- Que las propuestas sean congruentes con la estimación que se tenga de la mezcla de petróleo mexicano así como los criterios generales de política económica.
- Que si presentaren otra estimación de la mezcla del petróleo, tienen que hacerlo con base en análisis técnicos.
- Que en caso de que se proponga un nuevo proyecto, tienen que precisar el ajuste correspondiente entre programas y proyectos vigentes.
- Que pueden requerir información.

Resta decir que como se tiene que aprobar por el Congreso de la Unión la ley fija dos plazos, la Cámara de Diputados tiene como límite el 20 de octubre para aprobarla, mientras que la Cámara de Senadores, tendrá hasta el 31 del mismo mes.

Posterior a la aprobación se tiene que proceder a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual tendrá lugar a más tardar dentro de 20 días hábiles posteriores a la misma.

Pero ¿qué sucede cuando llegados los plazos contemplados no se ha aprobado dicha ley? Para responder a esta interrogante consideramos que debe tomarse en cuenta los artículos transitorios de la Ley, respecto de su ámbito temporal de validez:

- Si precisa que será vigente para el periodo o ejercicio fiscal.
- Si indica que será vigente hasta que entre en vigor la siguiente ley.

En el primer supuesto no es necesario que en los artículos transitorios se especifique la duración de la ley, ya que al escribirse que será durante el ejercicio fiscal se sobre entiende que comprenderá del 1 de enero al 31 de diciembre del año en que regirá.

Ahora bien, en esta misma hipótesis debemos considerar:

- Si a la Ley de Ingresos se le toma como un catálogo estimativo de recursos, o bien,
- Si se le contempla como una autorización para el cobro de los ingresos previstos.

Si a ésta únicamente se le considera un catálogo que desglosa la estimación de lo que se percibirá, no hay mayor trascendencia ante el hecho de que no se apruebe una nueva ley porque al ser sólo una relación de cantidades no se vincula con la inconstitucionalidad en el cobro. Ello no implica que las leyes específicas de cada ingreso deban cumplir con los principios que establece la Constitución. Ante esta consideración, se deben procurar regulaciones para evitar corrupciones ya que a falta de aprobación no habrá un indicador de la cuantía pecuniaria; por otra parte, desde esta perspectiva, tanto norma tributaria como norma presupuestaria están absolutamente distinguidas, porque se da vigencia absoluta en el cobro a ley tributaria.

En cambio, si se plantea a la Ley de ingresos como aquél acto mediante el cual se autoriza a recaudar los ingresos ahí contemplados, creemos que no se puede ejercer tal actividad en tanto que no exista la ley que legitime la acción de cobro, es decir, desde esta perspectiva la aprobación de la ley se vincula a la constitucionalidad en el cobro. En dicha circunstancia estaríamos ante la posibilidad de considerar como inconstitucionales los cobros realizados por el fisco, dado que no habría un instrumento legal que lo validase.

Sirve de apoyo para ejemplificar el tema, la Tesis Aislada *“LEYES DE INGRESOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE ESAS NORMAS LA REITERACIÓN DE SU VIGENCIA PARA UN EJERCICIO FISCAL SUBSECUENTE POR NO HABERSE EMITIDO UNA NUEVA LEY DE INGRESOS QUE LAS SUSTITUYA, OTORGA A LOS GOBERNADOS LA OPORTUNIDAD DE ACUDIR AL JUICIO DE GARANTÍAS A COMBATIR SU INCONSTITUCIONALIDAD PARA EL EJERCICIO EN QUE SE PRORROGÓ SU VIGENCIA, Y LA*

POSIBLE CONCESIÓN DE AMPARO EN SU CONTRA SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA ESE PERIODO” de 2010, la cual señala que:

“...conforme al principio de anualidad de las leyes de ingresos, las disposiciones previstas en esas normas tienen como característica esencial una periodicidad de un año para la recaudación de las contribuciones que establecen, y atento a ello es que *año con año se emiten las leyes de ingresos correspondientes a efecto de realizar el cobro* del catálogo de tributos que en éstas se prevén para cada ejercicio fiscal...”

En el segundo supuesto, no hay mayor problema, ya que si la propia ley señala que estará en vigor hasta que otra la supla, en la propia norma se está dando validez para permanecer dentro del propio sistema jurídico.

CONTENIDO

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula, en su artículo 40, las cuestiones que debe contener el Proyecto de Ley de Ingresos, y que se integran en dos grandes rubros: la Exposición de Motivos y el Proyecto en sí mismo, esto es, la estimación o tabulación de ingresos²⁷⁰.

Por otra parte, la estructura de una Ley de Ingresos ya aprobada será de la siguiente manera:

- Capítulo I. De los Ingresos y el Endeudamiento Público.
- Capítulo II. De las Obligaciones de Petróleos Mexicanos.
- Capítulo III. De las Facilidades Administrativas y Beneficios Fiscales.
- Capítulo IV. De la Información, la Transparencia, la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento.
- Transitorios

Sobre qué ingresos especifica esta Ley, tenemos que remitirnos al artículo primero, de la misma manera de ejemplo expondremos lo que ocurre para el ejercicio fiscal 2012.

²⁷⁰ Para esto, hemos creado un cuadro que por su extensión presentamos en la página siguiente.

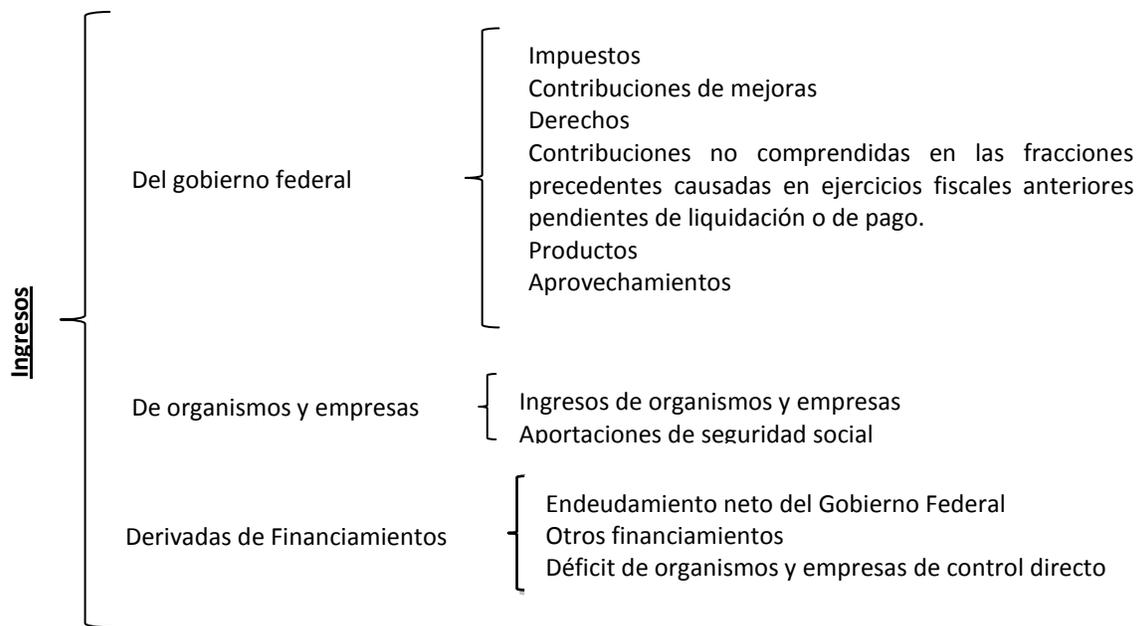
Proyecto de Ley de Ingresos

Exposición de motivos

- Política de ingresos del Ejecutivo Federal
- Montos de ingresos (últimos cinco ejercicios fiscales)
- Estimación de los ingresos y metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales.
- Gastos fiscales, remanentes de Banco de México y su composición, y estímulos fiscales.
- Propuesta de endeudamiento neto y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales.
- Evaluación de políticas de deuda pública pasadas y presente.
- Estimación de las amortizaciones así como su calendario.
- Estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público.

Proyecto de Decreto de Ley de Ingresos

- Estimación de ingresos:
 - Del Gobierno Federal
 - Entidades de control directo
 - provenientes de financiamiento:
- Propuestas de endeudamiento neto:
 - Del Gobierno Federal
 - Entidades y del Distrito Federal
- Intermediación financiera
- Apartado que señale:
 - El saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo.
 - Ingresos derivados de dichos proyectos.
 - Nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión.
- Disposiciones generales, regímenes específicos y estímulos en materia fiscal, aplicables en el ejercicio fiscal en cuestión.
- Disposiciones en materia de transparencia fiscal.
- Aprovechamiento por rendimientos excedentes:
 - De Petróleos Mexicanos
 - Organismos subsidiario
 - De la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal.



LEY DE INGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA

ELABORACIÓN

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla indica que el Ejecutivo Estatal remitirá al Congreso del Estado o Legislatura de Puebla la iniciativa de Ley de Ingresos, asimismo, tiene que enviar la propuesta de las zonas catastrales y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan como base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria.

Para presentar el proyecto correspondiente, el Ejecutivo Estatal, representado por el Gobernador Constitucional del Estado, se apoya de su Administración Pública Estatal, la cual se divide en centralizada y paraestatal, para realizar todas las facultades y obligaciones que le confiere la ley, a través de la Constitución General, la Constitución Local y demás leyes vigentes.

La administración pública estatal centralizada se compone del Titular del Ejecutivo, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, la Procuraduría del Ciudadano y las Unidades Administrativas dependientes directamente del Gobernador del Estado, de

acuerdo a lo que señala el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla. A todas las anteriores, en términos generales, se les denomina *Dependencias*.

Las Secretarías con las que actualmente cuenta el Estado de Puebla son:

- Secretaría general de gobierno
- Secretaría de finanzas
- Secretaría de administración
- secretaría de la contraloría
- Secretaría de competitividad, trabajo y desarrollo económico
- Secretaría de turismo
- secretaría de desarrollo rural
- Secretaría de infraestructura
- Secretaría de transportes
- Secretaría de salud
- Secretaría de educación pública
- Procuraduría general de justicia
- Secretaría de servicios legales y defensoría pública
- Secretaría de desarrollo social
- Secretaría de seguridad pública
- Secretaría de sustentabilidad ambiental y ordenamiento territorial.

Quien interesa para el presente estudio, es la Secretaría de Finanzas, que es la competente para presentar al Titular del Ejecutivo Estatal el Proyecto de Ley de Ingresos. De hecho, la Ley Orgánica del Estado en su artículo 35, fracción III, le atribuye la facultad para elaborar los proyectos de ley en materia de presupuesto. Cabe destacar que no precisa la expresión Ley de Ingresos, sin embargo, dentro del Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en el artículo 19, se señala que la Subsecretaría de Ingresos –dependencia de la propia Secretaría de Finanzas– será la encargada de elaborar y proponer el Presupuesto de Ingresos del Estado.

La manera en la que se hace llegar dicho Proyecto de Presupuesto de Ingresos al titular del ejecutivo, es la siguiente: la dependencia de finanzas remite a la Secretaría de Servicios Legales y Defensoría Pública para que lo analice y una vez que determina su procedencia, lo remite al Gobernador del Estado por conducto de la Secretaría General de Gobierno para que se lo presente al Congreso del Estado.

Por último, tenemos que decir que el Ejecutivo Estatal tiene que remitir la iniciativa de Ley de Ingresos a más tardar el 15 de noviembre de cada año, momento en el cual el Congreso del Estado está en el tercer periodo de sesiones ordinarias (mismo que va del 15 de octubre al 15 de diciembre).

APROBACIÓN

La Constitución Local prevé, en su artículo 50, que el Congreso tendrá tres sesiones ordinarias por año, en la tercera sesión se aprobará la Ley de Ingresos del Estado, a más tardar el 15 de diciembre. Para hacerlo, tiene que llevar a cabo un estudio y discusión de la misma mediante las Comisiones Generales que en el caso de Puebla recibe el nombre de *Comisión de Hacienda Pública Y Patrimonio Estatal y Municipal*, ésta conoce de la Ley de Ingresos del Estado de conformidad con el artículo 24 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano De Puebla.

Posteriormente, se procede a la publicación correspondiente en el Periódico Oficial del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, previa promulgación a cargo del titular del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, si al iniciar un ejercicio fiscal, esto es el 1 de enero de cada año, no ha sido aprobada la Ley de Ingreso del Estado, la propia Constitución del Estado de Puebla establece que seguirá vigente la del ejercicio anterior. Dicha ley será aplicable de manera provisional y, en tanto que el Congreso no haga la aprobación de la Ley de Ingresos del año que corresponde, no habrá receso para éste.

CONTENIDO

En cuanto al contenido, la Constitución Poblana señala que toda Ley de Ingresos especificará: las cuotas, tasas y tarifas relacionadas con las Contribuciones, es decir, Impuestos, Derechos y Contribuciones de Mejoras, además de los Productos, Aprovechamientos y demás conceptos con los que se conformará su Hacienda Pública, según lo previene el artículo 111 de la Carta Estatal.

A manera de ejemplo indicaremos lo que contiene la Ley de Ingresos que rige para este ejercicio fiscal 2012 para el Estado de Puebla, ello con el fin de presentar la estructura que generalmente sigue:

- Situación Económica y Finanzas Públicas del Gobierno Federal 2011
- Criterios Generales de Política Económica 2012
- Evolución Reciente de la Economía del Estado de Puebla
- Política de Ingresos 2012
- Ley de Ingresos
 - Título Primero. De las Disposiciones Generales
 - Título Segundo. De los Impuestos
 - Título Tercero. De los Derechos
 - Título Cuarto. De los Productos
 - Título Quinto. De los Aprovechamientos
 - Título Sexto. De las participaciones en ingresos federales, fondos y recursos participables, los incentivos económicos, fondos de aportaciones federales, las reasignaciones y demás ingresos.
 - Título Séptimo. De los Ingresos extraordinarios
 - Título Octavo. De los Estímulos Fiscales
 - Transitorios

De los ingresos totales que se manifiestan respecto de los valores aproximados a obtener en el ejercicio, se señalan:

- Impuestos
- Cuotas y aportaciones de seguridad social
- Contribuciones de mejoras
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos
- Ingresos por ventas de bienes y servicios
- Participaciones y Aportaciones

3.2 PRESUPUESTO DE EGRESOS

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

CONCEPTO

Para la Dra. Sonia Venegas el Presupuesto de Egresos representa la actividad presupuestaria en lo concerniente al egreso, el cual figura como la descripción de “las erogaciones que realizará el Estado dentro del mismo año, para su propio sostenimiento”²⁷¹. Mientras que para Tena Ramírez el presupuesto representa “una autorización de gastos que serán para prestar los servicios que constituyen el objeto, un acto que regula una situación futura “la inversión de los impuestos en el año siguiente”²⁷².

También es considerado como “el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal”²⁷³. Al respecto cabe precisar que un fuerte grupo de autores consideran correcto señalar a la Ley de Ingresos como “presupuesto de ingresos”, de ahí que en el presente se utilice indistintamente el término, tal cual lo hace la propia legislación poblana.

²⁷¹ VENGAS ÁLVAREZ *Op. cit.* p. 42

²⁷² TENA RAMÍREZ *Op. cit.* p. 323

²⁷³ <http://www.definicion.org/presupuesto-de-egresos-de-la-federacion>

Nosotros lo concebimos como el documento en el que se da la pauta para los gastos que tiene autorizados a hacer la entidad gubernamental. Por último, resta decir que, en palabras de la Dra. Venegas Álvarez, tanto el presupuesto de egresos como el de ingresos son actos complementarios, van de la mano y responden a una serie de políticas emprendidas por el Estado Mexicano.

ELABORACIÓN

El Ejecutivo Federal, dado que hablamos del Presupuesto de Egresos de la Federación, tiene que presentar ante la Cámara de Diputados el Proyecto de dicho presupuesto, a través del Secretario de Gobernación tal cual lo señala el artículo 74 fracción IV, segundo párrafo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 31, fracción XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la facultada para calcular los egresos del Gobierno Federal bajo el eje de compatibilidad entre los recursos disponibles y las necesidades y políticas del desarrollo nacional. Asimismo, se encarga de formular el Proyecto de Egresos de la Federación así como de preparar el programa del gasto público federal para darlo a conocer al Presidente de la República. Tales propuestas se hacen llegar al titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica puesto que ésta es la facultada para recibir todo proyecto de iniciativa de Ley, misma que proporcionará una opinión al respecto.

Para la elaboración del Presupuesto de Egresos, la ley previene que cada Dependencia de la Administración Pública, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, así como de los Entes Autónomos, tienen que presentar sus Anteproyectos, en los que señalarán:

- La previsión de sus ingresos incluyendo:
 - Endeudamiento neto
 - Subsidios
 - Transferencias
 - Disponibilidad inicial

- Disponibilidad final
- La previsión del gasto incluyendo:
 - Gasto corriente
 - Inversión física
 - Inversión financiera
 - Otras erogaciones de capital
- Las operaciones ajenas
- Enteros a la Tesorería de la Federación.

Los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos se sujetarán a las disposiciones generales, techos y plazos que la Secretaría de Hacienda establezca. Éstos serán remitidos a través de la *Dependencia coordinadora de sector* de las propias entidades; las que no estén sometidas a esta coordinación enviarán su anteproyecto directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo mismo que las entidades del Poder Legislativo, Poder Judicial y los entes autónomos pero de manera directa, para que se integren al proyecto de Presupuesto de Egresos.

El plazo para enviar los anteproyectos es a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo por parte del Ejecutivo. Si llegados esos plazos no se han presentado, la ley la faculta a la Secretaría de Hacienda para formularlos.

Por último, una vez que se tiene todo integrado, por mandato constitucional (según lo dice el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo de la Constitución Federal), el Ejecutivo Federal presentará²⁷⁴ el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación ante la Cámara de Diputados, a más tardar el día 8 de septiembre. Entratándose de una nueva

²⁷⁴ Aunque hemos dicho las fechas que se tienen para enviar el Presupuesto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obliga al Ejecutivo Federal a enviar un documento donde se señalen:

- Los principales objetivos del Presupuesto de Egresos del año que se está presupuestando.
- Las principales variables macroeconómicas para tal año.
- Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit.
- Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Tal se enviará a más tardar el 1 de abril. Asimismo tiene que remitir a la Cámara de Diputados la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos. Dicha estructura tiene que ser justificada y para lo mismo se tienen que indicar los avances físicos y financieros de todos los programas y proyectos que se aprobaron en el Presupuesto que rige, con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

gestión presidencial se puede enviar hasta el 15 de diciembre de ese año. Sobre la ampliación a dicho plazo la Constitución señala que sólo procederá cuando exista solicitud del Ejecutivo, para ello la Cámara deberá valorar las razones presentadas por éste para determinar si es una causa que la justifique.

APROBACIÓN

El Presupuesto de Egresos de la Federación es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados, al ser una de sus facultades exclusivas, no hay intervención de la Cámara de Senadores. Ésta recibirá el Proyecto de Presupuesto de Egresos a fin de hacer el examen, discusión, modificaciones si es que se requiere, y por último la aprobación del mismo previo análisis de las contribuciones que lo cubrirá, conforme lo dice la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria.

En el examen, discusión y modificación, los *“representantes del pueblo”* tienen que tomar en cuenta el establecimiento de mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias para analizar el Presupuesto por sectores. Para esto, dichos legisladores observarán:

- Disponibilidad de recursos
- Evaluación de los programas y proyectos
- Medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

Con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos, la fracción X del artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria precisa que se pueden establecer mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente.

La ley mencionada en el párrafo que antecede, en su artículo 43, previene que tratándose de una gestión que está por culminar, el Ejecutivo Federal saliente, en las mismas fechas,

elaborará un Proyecto de Presupuesto de Egresos para apoyar a la nueva administración, haciendo las recomendaciones que considere pertinentes.

Cabe señalar que la Cámara de Diputados está obligada a aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre, o bien, el 15 de diciembre entratándose del inicio de un encargo presidencial²⁷⁵.

Así como ocurre con la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de que se hayan aprobado. Dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos, comunicará a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable²⁷⁶ y al nivel de desagregación que determine el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Por otra parte, a partir de la publicación del Presupuesto, el Ejecutivo Federal tiene 20 días para enviar todos los tomos y anexos del Presupuesto con las modificaciones respectivas, todo esto conformará el Presupuesto aprobado.

Hemos hablado sobre qué prosigue cuando se hace la respectiva aprobación, sin embargo, vamos al supuesto contrario ¿qué ocurre cuando llega el siguiente ejercicio fiscal y no se ha aprobado el presupuesto que registrará? Al respecto hay tres opciones a seguir: a) la reconducción presupuestal, b) los créditos provisionales y c) la positiva ficta.

La primera opción consiste en que se prorroga el presupuesto que no ha sido superado por uno nuevo, es decir, el que rigió el año fiscal que ha finalizado. Los créditos provisionales versan en el otorgamiento de partidas especiales en tanto se aprueba el Presupuesto general a registrar. Por último, la Positiva ficta es aprobar el proyecto enviado

²⁷⁵ Si bien la Cámara de Senadores no interviene en la aprobación del presupuesto de gasto general de la administración de la Federación, sí lo hace cuando haya que autorizar un nuevo gasto, ya que el artículo 126 señala que los gastos sólo pueden estar previsto en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior y las leyes si [sic] son aprobadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión” p. 105 RODRÍGUEZ LOBATO.

²⁷⁶ A su vez, las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia y entidad deberán comunicar la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables a más tardar 5 días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la Secretaría. La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos, el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios.

por el Ejecutivo Federal si no es aprobado en los plazos constitucionalmente establecidos, en otras palabras, se trata de una aprobación automática. Estas son las medidas practicadas en otros países, en México ninguna de las tres está contemplada en la legislación pero podría optarse por alguna de éstas.

CONTENIDO

Sobre lo que debe contener el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria lo contempla en su artículo 41. Pese a que el Presupuesto es uno sólo, los apartados que se señalan son la Exposición de Motivos, el Presupuesto en sí mismo, los Anexos y por último los Tomos, como se aprecia a continuación:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- Políticas de gasto:
 - Del Ejecutivo Federal
 - De los Poderes Legislativo y Judicial
 - De los entes autónomos
- Montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales.
- Estimación de los egresos para el año que se presupuesta.
- Metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales.
- Previsiones de Gasto conforme a las Clasificaciones:
 - Administrativa
 - Funcional y programática
 - Económica
 - Geográfica
 - De género

PROYECTO DE DECRETO

- Gastos de:
 - Ramos autónomos
 - Ramos administrativos
 - Ramos generales
 - Atención de la población indígena
 - Programas especiales
 - Igualdad entre Mujeres y Hombres
 - Desarrollo de los Jóvenes
 - Atención a grupos vulnerables
 - Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
 - Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación
 - Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía
 - Mitigación de los efectos del Cambio Climático.
- Capítulo específico de:
 - Entidades de control directo
 - Entidades de control indirecto
 - Gastos obligatorios
 - Compromisos plurianuales
 - Previsiones salariales y económicas:
 - Incrementos salariales
 - Creación de plazas
 - Otras medidas económicas de índole laboral.
 - Compromisos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.
- Información para diferenciar entre:
 - Gasto regular de operación
 - Gasto adicional que se propone
 - Propuestas de ajustes al gasto
- Disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal
- Principales variaciones de acuerdo a lo que rige en el año en curso
- Erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura.
- Destino a excedentes de PEMEX y organismos subsidiarios, o excedentes de la contribución.

**ANEXOS
INFORMATIVOS**

- Metodología empleada para determinar:
 - Estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso
 - Calendarización del gasto según su clasificación económica
- Distribución del presupuesto de:
 - Dependencias
 - Entidades
- Metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales.
- Demás información necesaria y la que solicite la Cámara de Diputados.

Ahora bien, un Presupuesto de Egresos de la Federación ya aprobado generalmente presenta la siguiente estructura:

- Título Primero. De las asignaciones del presupuesto de egresos de la federación
 - Capítulo I. Disposiciones generales
 - Capítulo II. De las erogaciones
 - Capítulo III. De las entidades de control directo
- Título Segundo. Del federalismo
 - Capítulo Único. De los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del distrito federal.
- Título Tercero. De los lineamientos generales para el ejercicio fiscal
 - Capítulo I. Disposiciones generales
 - Capítulo II. De las disposiciones de austeridad, ajuste del gasto corriente, mejora y modernización de la gestión pública
 - Capítulo III. De los servicios personales
 - Capítulo IV. De la perspectiva de género
 - Capítulo V. De los pueblos y comunidades indígenas
 - Capítulo VI. De la inversión pública
 - Capítulo VII. De la evaluación del desempeño
- Título Cuarto. De las reglas de operación para programas
 - Capítulo I. Disposiciones generales
 - Capítulo II. De los criterios generales para programas específicos sujetos a reglas de operación
- Título Quinto. Otras disposiciones para el ejercicio fiscal
- Otras disposiciones para el ejercicio fiscal
 - Capítulo único
- Transitorios
- Anexos

En esta materia cabe resaltar lo dispuesto en los artículos 75 y 126 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El primero de ellos prevé que cuando se omite fijar la remuneración a un empleo, suplirá la que ha regido en el ejercicio fiscal precedente, o bien, la fijada en la ley donde se estableció el empleo; aunado a ello, el artículo 126 indica que no puede hacerse gasto alguno que no esté contemplado dentro del Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior. Como puede apreciarse ambos preceptos son complementarios pues mientras uno prohíbe la realización de pagos no contemplados, el otro advierte los casos en los que sin estar precisado en el actual Presupuesto se pueda efectuar cierta retribución.

Sobre el aspecto de si puede hacerse otro gasto no previsto en el Presupuesto, debemos decir que hay una excepción, pues procederá siempre que esté soportado en una ley, esto abre la posibilidad a la Cámara de Senadores para tener una participación en la aprobación de algún gasto, ya que al tratarse de una ley posterior se tiene que llevar a cabo el procedimiento legislativo contemplado en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al efecto el maestro Tena Ramírez alude que “no obstante que el presupuesto de gastos... es obra exclusiva de una Cámara, cualquiera modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tienen que ser obra de las dos Cámaras [dado que] dichos pagos deben estar determinados por la ley posterior”²⁷⁷.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA

ELABORACIÓN

Por lo que hace al Estado Libre y Soberano de Puebla éste también cuenta con un Presupuesto de Egresos, como cualquier otra entidad de la República. La Constitución del Estado, en su artículo 50, indica que el Ejecutivo Estatal tendrá que remitir al Congreso Local o del Estado la iniciativa de Ley de Egresos de la Entidad.

²⁷⁷ TENA RAMÍREZ *op. cit.* p. 325 – 326

La Secretaría de Finanzas Públicas es la encargada de proponer al titular del Ejecutivo Estatal el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, mismo que se integrará con la participación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, de conformidad con el artículo 35, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.

En este sentido, la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 15, indica que anualmente se elaborarán los anteproyectos por parte de dichas entidades, es decir, Poderes, Dependencias, Empresas y Fideicomisos Públicos, a los cuales genéricamente denomina *Sujetos*. Estos serán los responsables de tal elaboración y, tendrán que remitirlo a más tardar el 30 de agosto al Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaría de Finanzas. Para la elaboración de los anteproyectos de Egresos, se tiene que recurrir a las normas y montos que fije el Ejecutivo Estatal y a los formularios e instrucciones que expida la Secretaría de Finanzas y Administración.

Una vez que se obtienen todos los anteproyectos de las dependencias y organismos se pasará a la elaboración del Proyecto único, ello correrá a cargo de la Subsecretaría de Egresos, de acuerdo con el artículo 37, fracciones V y VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas; en caso de que pasado el plazo en mención, los *sujetos* no proporcionen sus Anteproyectos de presupuesto, la Secretaría podrá elaborarlos previo acuerdo con esas dependencias.

Por último, el Proyecto de Egresos se tiene que presentar al Titular del Ejecutivo a más tarde el día 30 de octubre de cada año según lo establece el artículo 18 de la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El procedimiento para hacer llegar dicho documento al titular del Ejecutivo es igual que como se hace con la ley de ingresos, se tiene que enviar a la Secretaría de Servicios Legales y Defensoría Pública puesto que es la indicada para determinar la procedencia de los anteproyectos que se formulen además de dar su opinión sobre los mismos, y de ahí para a la aprobación interna por parte del Titular del Ejecutivo. Posteriormente el Ejecutivo del Estado tiene que remitir al Congreso del Estado a través de su Secretaría

General de Gobierno a más tardar el 15 de noviembre, lo que significa que el Congreso del Estado lo recibirá en su tercer periodo de sesiones ordinarias.

APROBACIÓN

La Constitución de la Entidad contempla que el Congreso Local será el que apruebe la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Puebla, como lo precisa el artículo 50 de ésta.

Con antelación a dicho acto, la Legislatura debe hacer un análisis, discusión y examen del Proyecto presentado, tal labor se ejecuta mediante Comisiones Generales, la responsables será la Comisión Hacienda Pública y Patrimonio Estatal y Municipal, en términos del artículo 24, fracción IV, del Reglamento Interior del Honorable Congreso Local del Estado Libre y Soberano de Puebla, que le atribuye dicha facultad. Para ello, si la Comisión lo requiere, se puede solicitar la información necesaria a efecto de comprender las propuestas plasmadas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.

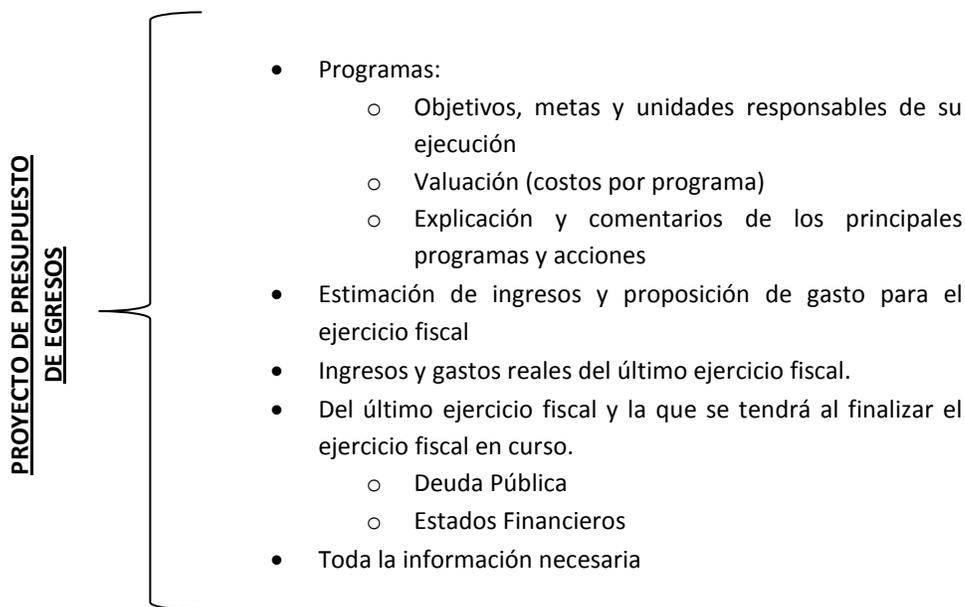
La Constitución Poblana fija que a más tardar el 15 de noviembre se tiene que aprobar la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, ese término emplea la legislación; una vez aprobado se tiene que enviar al Ejecutivo para que se haga la promulgación y posteriormente la publicación del mismo en el Periódico Oficial del Estado, la cual, según lo indica el artículo 19 de la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, habrá de realizarse a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

Pero, en caso de que no se apruebe en el plazo ya señalado continuará rigiendo la Ley de Egresos del año que ha transcurrido, con aplicación provisional dado que el Congreso está obligado a aprobar la Ley nueva, por lo cual el Congreso no tendrá receso hasta que cumpla con su encargo. Además de ello, tendrá que hacer las adecuaciones correspondientes en la legislación secundaria para “garantizar la generalidad, permanencia y continuidad de los servicios públicos, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, los derechos de terceros, y evitar generar cargas financieras al Estado”, según lo dispone el artículo 50 de la Constitución Local.

CONTENIDO

El contenido del Presupuesto de Egresos del Estado de manera general, debe contener el tipo y fuente de presupuesto a la par de los objetivos, metas y programas a seguir.

El artículo 17 de la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público refiere el contenido del Proyecto de Presupuesto de Egresos:



Una vez aprobado por el Congreso del Estado el contenido de un Presupuesto de Egresos se muestra de acuerdo a la siguiente estructura:

- Considerando
 - Economía mundial
 - Economía mexicana
 - Puebla y su escenario económico
 - Mejoras a la calidad del gasto
 - Estimación de ingresos para Puebla en 2012
 - Política de gasto para el ejercicio fiscal 2012
 - Proyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2012
- Título Primero. Disposiciones generales

- Capítulo único
- Título Segundo. De las asignaciones presupuestales
 - Capítulo I. De las asignaciones presupuestales
 - Capítulo II. De las clasificaciones del presupuesto de egresos del estado
- Título Tercero. Del federalismo
 - Capítulo I. De los recursos provenientes de la federación
 - Capítulo II. De la coordinación institucional
- Título Cuarto. Del ejercicio del presupuesto
 - Capítulo I. De los lineamientos generales para el ejercicio del presupuesto
 - Capítulo II. De los servicios personales
 - Capítulo III. De los montos máximos y mínimos para la adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios
 - Capítulo IV. De las transferencias, subsidios y ayudas
 - Capítulo V. De la inversión pública
 - Capítulo VI. De los montos máximos y mínimos para la adjudicación de obra pública
 - Capítulo VII. De los contratos multianuales
 - Capítulo VIII. De las erogaciones adicionales
- Título Quinto. De la deuda pública
 - Capítulo único
- Título Sexto. De la información, evaluación y control
 - Capítulo I. De la información
 - Capítulo II. De la evaluación y el control
- Título Séptimo. De la responsabilidad patrimonial del estado
 - Capítulo único
- Transitorios

Dentro de los artículos transitorios se prevé la vigencia temporal de dicha Ley y, contempla las dos opciones que mencionábamos en el apartado de Ley de Ingresos de la Federación, es decir, el lapso a regir, o bien, la pervivencia de ésta cuando no se ha

aprobado ya que señala que estará vigente hasta en tanto entre en vigor el ordenamiento jurídico que regirá para el siguiente ejercicio fiscal.

En cuanto a gastos no contemplados en el Presupuesto de Egresos, la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dispone se podrán hacer erogaciones adicionales cuando sean consecuencia de modificaciones o creación de Programas Presupuestarios, sólo cuando la Secretaría lo considere conducente a través del procedimiento aplicable.

Por último, sobre los excedentes que se llegaran a presentar con motivo del Presupuesto de Egresos, dice la Ley en comento, se destinarán a los programas que se consideren convenientes, y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente; ahora bien, cuando dicho excedente provenga de empréstitos se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Deuda Pública del Estado.

3.3 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

La Ley Orgánica Municipal la hemos conceptualizado como una descripción más minuciosa para el régimen municipal que instituye la Constitución General y las Constituciones Locales. En nuestro caso, recibe el nombre de Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla; ésta entró en vigor a partir de marzo de 2001 y su última adición tuvo lugar en el mes de enero del 2012. La aprobación de esta ley está a cargo del Congreso del Estado.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla se integra de la siguiente manera:

CAPÍTULOS	SECCIONES
I. Disposiciones preliminares	
II. Del territorio	De la división territorial del estado De los centros de población De la creación, modificación, fusión y supresión de los municipios De las controversias territoriales
III. De los habitantes y vecinos del municipio	
IV. De las comunidades indígenas	
V. Del gobierno de los municipios	De la elección e integración de los ayuntamientos De la instalación del ayuntamiento De la entrega-recepción de la administración pública municipal De las sesiones del ayuntamiento
VI. De las atribuciones de los ayuntamientos	
VII. De las bases normativas para el ejercicio de las facultades reglamentarias del municipio	
VIII. De las facultades y obligaciones de los presidentes municipales y de los regidores	
IX. De las comisiones	
X. De la sindicatura municipal	
XI. De la planeación democrática del desarrollo municipal	Del consejo de planeación
XII. De la administración pública municipal	De la organización De la administración pública centralizada De la administración pública municipal descentralizada
XIII. Del secretario del ayuntamiento	
XIV. Del patrimonio y hacienda pública municipal	
XV. De la tesorería municipal	
XVII. De los contratos y de la adquisición de bienes y servicios	
XVIII. De las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones	
XIX. De la participación ciudadana en el gobierno	
XX. De la coordinación hacendaria	
XXI. De los servicios públicos municipales	
XXII. De la coordinación y asociación municipal	
XXIII. De la seguridad pública municipal	
XXIV. De la justicia municipal	
XXV. Del servicio civil de carrera	
XXVI. De la responsabilidad de los servidores públicos municipales	
XXVII. De los pueblos y su gobierno	
XXVIII. De las secciones y de los inspectores	
XXIX. De las excusas y renunciaciones	

XXX. De las correcciones disciplinarias y de las infracciones

XXXI. Del recurso de inconformidad

XXXII. Disposiciones generales

Primeramente hablaremos de la Ley de Ingresos. La Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su artículo 57, fracción XXVIII, imprime como facultad del Congreso Local la aprobación de las leyes de ingresos de los municipios, para lo cual el Ayuntamiento tiene que remitir al Congreso del Estado la propuesta de iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio, para ello la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal conjuntamente con el Presidente Municipal, el Tesorero Municipal y las demás comisiones que determine, se encargarán de elaborar el Anteproyecto de dicha iniciativa, a más tardar en la primera quincena del mes de octubre de cada año.

Una vez que el anteproyecto es aprobado por las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, se envía al Ejecutivo del Estado para que éste lo presente ante el Congreso del Estado a más tardar el 15 de noviembre de cada año. Al respecto, la maestra Sonia Venegas argumenta que “la legislatura del Estado expide la Ley de Ingresos del Estado, así como la Ley de Ingresos de los Municipios”²⁷⁸.

Ahora bien, tenemos que señalar que el Ejecutivo Estatal hará los Proyectos considerando las propuestas que formulen los Ayuntamientos, las cuales únicamente versarán en la propuesta sobre cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y en su caso los productos y aprovechamientos, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

Una vez que llega al Congreso, al ser una propuesta de iniciativa de ley, pasa a su examen, discusión y aprobación, y el órgano legislativo podrá o no considerar como viables las propuestas remitidas.

²⁷⁸ VENEGAS ÁLVAREZ op. cit. p. 485

Aprobada la Ley de Ingresos del Municipio se tiene que remitir al Ejecutivo Federal y ordenar su publicación en el Periódico Oficial de la Federación.

Por último, tenemos que decir que si iniciado un nuevo ejercicio fiscal no ha sido aprobada la Ley de Ingresos de cada Municipio, seguirá vigente la ley correspondiente al ejercicio anterior, la que será de aplicación provisional porque sólo permanecerá en vigor hasta que el Congreso emita siguiente, sin que para ello medie receso.

En cuanto al tema del Presupuesto de Egresos del Municipio, la Constitución Local en el artículo 103, fracción III, inciso c), contempla que son aprobados por el órgano de gobierno y deliberante a nivel municipal, es decir, el Ayuntamiento.

Si bien la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública conjuntamente con el Presidente Municipal, el Tesorero Municipal y las demás comisiones que determine el Ayuntamiento, son encargados de elaborarlo a más tardar en la primera quincena del mes de octubre de cada año, la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 146, contempla que a más tardar el treinta de septiembre de cada año, las Comisiones y los titulares de las dependencias y entidades municipales, así como las Juntas Auxiliares, tienen que presentar su propio Anteproyecto. Es decir, previo a la labor de la Comisión mencionada hay un trabajo por parte de cada entidad. En dichos anteproyectos se debe señalar:

- Las necesidades a satisfacer para el año siguiente
- Programas para satisfacerlas y prioridades de los mismo
- Costos
- Remuneración que percibirán los servidores públicos de los Municipios y de las Entidades Paramunicipales a través de Tabuladores desglosados

Una vez que se tiene toda esta compilación se procede a la aprobación por parte del Ayuntamiento, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que se haya aprobado la Ley de Ingresos del Municipio; recordemos que ésta se aprueba a más tardar el 15 de diciembre. Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos del Municipio se tiene

que enviar al Ejecutivo del Estado para su promulgación y posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado.

En relación con el inicio de una nueva administración municipal, el Ayuntamiento podrá hacer modificaciones al Presupuesto de Egresos siempre que haya mayoría en el Cabildo y que no se ratifique el ya vigente, tales manifestaciones deben hacerse del conocimiento a la Secretaría de Finanzas a más tardar el primero de junio del año en curso; además se tendrá que informar al órgano de fiscalización superior del Estado.

Sobre el contenido podemos decir que en términos generales el presupuesto contemplará las previsiones de gasto público que habrán de realizar los Municipios. Ello comprende las erogaciones por concepto de:

- Gasto corriente
- Inversión física
- Inversión financiera
- Cualquier otra erogación
- Cancelación de pasivo que realicen los Ayuntamientos en el ejercicio de sus facultades.

Asimismo, la Ley Orgánica Municipal prevé que dentro de lo anterior mínimo se tiene que contemplar:

- Educación pública
- Seguridad pública
- Centros de salud pública y Centros de Readaptación Social
- Gastos de conservación de edificios público
- Obras públicas de utilidad colectiva
- Servicios públicos
- Sueldos de servidores públicos del Ayuntamiento
- Aportaciones a Planes de Desarrollo Estatal, Regional o Municipal
- Juntas Auxiliares

- Conservación y protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico
- Control de la fauna nociva

Para finalizar cabe destacar que los Presupuestos de Egresos serán aprobados con base en sus ingresos disponibles.

CAPÍTULO IV

HACIENDA PÚBLICA DE XICOTEPEC

4.1 LEY DE HACIENDA MUNICIPAL Y CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA

La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2002, consta de diez Títulos y, conjuntamente con el Código Fiscal Municipal, la Ley de Catastro del Estado y su Reglamento, los ordenamientos que contengan disposiciones de carácter hacendario y administrativo, y supletoriamente el derecho común, constituyen el marco legal tributario a nivel municipal.

En dicho ordenamiento jurídico se precisan los ingresos a los que podrá acceder un Municipio:

Títulos	Primero. Disposiciones Generales
	Segundo. De los Impuestos
	Tercero. De los Derechos
	Cuarto. De las Contribuciones de Mejoras
	Quinto. De los Productos
	Sexto. De los Aprovechamientos
	Séptimo. De las Participaciones en Ingresos Federales y Estatales, Fondos de Aportaciones Federales, Incentivos Económicos, Reasignaciones y Demás Ingresos
	Noveno. De los Impuestos y Derechos suspendidos
	Décimo. De la Coordinación Hacendaria

Bajo cada rubro se señalan los elementos de la contribución correspondiente, en este entendido, encontramos la mención del hecho imponible, hecho generador, el objeto que se grava, los sujetos, base, tasa o tarifa, la época de pago, y el momento en el que se causa. Con ello, la Ley de Hacienda Pública cumple con el *Principio de Legalidad o Reserva de Ley* del que ya hemos hablado.

La Ley de Hacienda Municipal define a la *Hacienda Pública Municipal* como:

Artículo 1. La hacienda pública municipal se conforma por las contribuciones, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones, reasignaciones y demás ingresos que determinen las leyes fiscales; las donaciones, legados, herencias y reintegros que se hicieren a su favor, así como cualquier otro que incremente el erario público y que se destine a los gastos gubernamentales de cada ejercicio fiscal.

Esta definición, va más allá de la que proporcionan la Constitución de la Entidad Federativa y la Carta Magna, puesto que éstas sólo refieren que se integrará por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que fijen las legislaturas a su favor, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales, y aquellos ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por lo que la Ley de Hacienda Municipal sí cumple con dimensionar y precisar de manera más específica el marco normativo tributario para los municipios. Además, en dicha Ley se señalan los ejes rectores de los ingresos que abordaremos en la Ley de Ingresos del Municipio de Xicotepec para el ejercicio fiscal 2011.

HACIENDA PÚBLICA

CONTRIBUCIONES

En el Capítulo Segundo hicimos la clasificación teórica de las contribuciones, ahora corresponde señalar y exponer lo que las normativas jurídicas, a nivel municipal, señalan. Para ello tenemos que recurrir al Código Fiscal Municipal dado que la Ley en estudio, si bien contempla las contribuciones, no hace alusión a su clasificación sino que entra de lleno a los conceptos.

Así el Código Fiscal Municipal clasifica a las contribuciones municipales en: Impuestos, Derechos y Contribuciones de mejoras.

IMPUESTOS

La definición legal de impuesto resulta una definición excluyente, puesto que indica que lo que sea distinto los derechos y contribuciones de mejoras, será entendido como

impuestos. Esto no nos dice mucho, no obstante, al menos precisa que son las contribuciones establecidas en ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.

En el caso de la Ley de Hacienda Municipal se hace el enlistado de los Impuestos a nivel municipal:

- Impuesto predial
- Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles
- Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos
- Impuesto sobre rifas, loterías, sorteos, concursos y toda clase de juegos permitidos

De los mencionados, cabe destacar, dos son auténticos reflejos del mandato constitucional federal, ya que en el artículo 115, a partir de la reforma de 1983, se determinan en favor de los municipios tanto el Impuesto predial como el Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles.

DERECHOS

El Código Fiscal Municipal expresamente puntualiza que debe entenderse como derecho todas aquellas contribuciones establecidas en la ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como, por recibir servicios que preste el Municipio en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por sus organismos. También son derechos, las contribuciones a cargo de sus organismos, por prestar servicios exclusivos del Municipio.

Así podemos señalar que son aquellas que se reciben en función de Derecho Público, esto es, cuando el Municipio actúa como autoridad o en su relación de supra-subordinación; cabe destacar que sólo son derechos las contribuciones recibidas por la prestación de servicios de la Administración Pública Centralizada, y por excepción, los que llegue a prestar la Administración Pública Descentralizada.

En este caso debemos considerar lo que la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 118, puntualiza los elementos que integran la Administración Pública Municipal Centralizada, los cuales son:

- Las dependencias que forman parte del Ayuntamiento
- Los órganos desconcentrados, vinculados jerárquicamente a las dependencias municipales, con las facultades y obligaciones específicas que fije el Acuerdo de su creación.

En cambio, constituyen a la Administración Pública Municipal Descentralizada, las entidades paramunicipales:

- Las empresas con participación municipal mayoritaria
- Los organismos públicos municipales descentralizados
- Fideicomisos, donde el fideicomitente sea el Municipio.

En cuanto a la Ley de Hacienda Municipal podemos decir que en sus disposiciones generales del Título Tercero menciona: a) cuándo se causan los derechos, b) el lugar en el que deben ser pagados (Tesorería Municipal o Oficina Recaudadora o la Oficina Receptora de Pago de la Secretaría de Finanzas) y c) las facultades de las autoridades fiscales municipales en dicha materia.

Ejemplo de los Derechos que contempla dicha Ley, son:

- Por obras materiales
- Por la ejecución de obras públicas
- Por los servicios de agua y drenaje
- Por el servicio de alumbrado público
- Por expedición de certificaciones y otros servicios
- Por los servicios prestados por los rastros o en lugares autorizados, así como por los servicios de coordinación de actividades relacionadas con el sacrificio de animales

- Por servicios de panteones
- Por servicios del departamento de bomberos
- Por servicios especiales de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos
- Por servicios de limpieza de predios no edificados
- Por la prestación de servicios de supervisión técnica sobre la explotación de material de canteras y bancos
- Por expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas
- Por expedición de licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad
- Por servicios prestados por los centros antirrábicos del municipio
- Por servicios prestados por el catastro municipal

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

De acuerdo con el artículo 2, fracción III, del Código Fiscal Municipal, las Contribuciones de Mejoras son las que están fijadas en ley a cargo de las personas físicas y morales que reciban un beneficio particular individualizable por la realización de obras públicas. Cabe mencionar que en el aspecto doctrinario se contemplan dos vertientes de dicha contribución: el beneficio por una obra y el gasto realizado por la autoridad.

PRODUCTOS

Sobre los Productos el multicitado Código los define como contraprestaciones por los servicios que preste el Municipio en sus funciones de derecho privado, así como por la explotación y aprovechamiento de sus bienes del dominio privado.

Esto es, el Municipio se halla en una vinculación o relación en su calidad de particular, o de coordinación, por lo que está a la par del otro sujeto con el que entabla un vínculo.

Para saber cuáles son los bienes de dominio privado debemos remitirnos a la Ley Orgánica Municipal que en su artículo 158 los enlista; la ley dice, de manera general, que son todos los bienes o derechos propiedad del Municipio que no sean de dominio público²⁷⁹, y destacan:

- Los bienes obtenidos por liquidación y extinción de entidades
- Los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio no destinados al uso colectivo, o a la prestación de un servicio público
- Las utilidades de las entidades municipales

Sobre este tema la Ley de Hacienda Municipal participa sólo en aspectos de contratos de arrendamiento, cuando exista alguno se tiene que informar a la Tesorería Municipal, ya que será la competente para exigir la contraprestación.

APROVECHAMIENTOS

Es sin duda un caso de excepción hallar la definición de los Aprovechamientos ya que ambos ordenamientos, Código Fiscal y Ley de Hacienda, la regulan. Para el primero son aprovechamientos aquellos ingresos obtenidos en función de derecho público distintos de las contribuciones y de los que obtengan sus organismos. Para la Ley de Hacienda Municipal se contemplan como los ingresos que perciben los Municipios de Puebla por funciones de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y productos.

PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES, APORTACIONES FEDERALES

De conformidad con el Código Municipal, son participaciones:

²⁷⁹ Artículo 153. Están destinados a un servicio público y por lo tanto están comprendidos en la fracción II del artículo anterior: **I.-** El o los inmuebles donde residan los Ayuntamientos; **II.-** Los inmuebles destinados al servicio de las dependencias del Ayuntamiento y sus órganos desconcentrados; **III.-** Los inmuebles destinados a oficinas públicas del Ayuntamiento; **IV.-** Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios públicos del Ayuntamiento; y **V.-** Los inmuebles propiedad del Municipio destinados al servicio del Estado, así como los que se encuentren en comodato o arrendados para servicio y oficinas federales. Y artículo 154. Son bienes de uso común: **I.-** Los caminos, carreteras y puentes cuya administración esté a cargo del Ayuntamiento; **II.-** Los monumentos artísticos e históricos propiedad del Municipio, y las construcciones levantadas en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten; y **III.-** Los parques y jardines, plazas, mercados, centrales de abasto, cementerios y campos deportivos cuyo mantenimiento y administración estén a cargo del Ayuntamiento o Junta Auxiliar.

Artículo 10. Las participaciones son los fondos constituidos en beneficio del Municipio, con cargo a recursos que la Federación transfiere al Estado, como consecuencia de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos legales que las regulan.

Mientras que define a las aportaciones como:

Artículo 11.- Son aportaciones los ingresos que percibe el Municipio, derivados de los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos legales.

De esta última descripción se desprende que, para ser acreedora a la participación en los recursos federales, la Entidad de Puebla debe estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La manera de adherirse es mediante la firma de los Convenios de Adhesión que ya hemos explicado, así como los Convenios Administrativos que nacen de lo anterior. Dichas participaciones se darán a los Municipios por medio de los Gobiernos de las Entidades Federativas para que éstas las traspasen a su vez.

Es de señalar que la diferencia entre Participación y Aportación, es que los primeros son de destino fijo, y las aportaciones vienen para cubrir ciertas actividades que fijan los fondos constituidos.

Tanto las participaciones como las aportaciones federales tienen la característica de ser inembargables, no ser afectadas a fines específicos²⁸⁰ a excepción de las aportaciones, ni estarán sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Para concluir con este aspecto, la Ley de Hacienda Municipal remite a la Ley de Coordinación Fiscal y a otras disposiciones de carácter estatal como la Ley de

²⁸⁰ Artículo 12.- Podrá afectarse un ingreso municipal a un fin específico, cuando así lo dispongan expresamente las leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado y constituya el fin mencionado una afectación para el gasto público.

Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios; además de determinar que la recepción de participaciones y aportaciones éstas será de acuerdo a lo regulado por las leyes mencionadas y los convenios que celebre el Estado con el Municipio, como el de Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, el de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, sus anexos y declaratorias vigentes.

En el caso de Puebla existen suscritos:

- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Puebla, suscrito el 19 de octubre de 1979.
 - Anexo 1. Que contiene los impuestos estatales y municipales que se suspendieron a raíz de la firma del Convenio de Adhesión.
 - Anexo 2. Cuya motivación fue la política de desconcentración de expedición de pasaportes.
 - Anexo 3. Suscrito por materia alimentaria consistente en dejar en suspenso y no establecer gravámenes estatales o municipales sobre producción, enajenación o tenencia de determinados productos.
 - Anexo 4. Referido a las cláusulas tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava del Convenio de Colaboración Administrativa.
 - Anexo 5. Referido al Impuesto sobre espectáculos públicos, teatro y funciones.
 - Anexo 6. Cuya materia es regular aspectos de las artes plásticas.
 - Anexo 8. Que es para la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras derivadas de la introducción al territorio nacional de las mercancías y los vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves, así como su legal almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en el país cuando circulen en su territorio.
 - Anexo 17. Que aborda los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial

sobre Producción y Servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo sexto del Decreto por el que se reforman.

- Convenio de Colaboración Administrativa

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Sobre este tema la Ley de Hacienda aplicable al municipio refiere que los ingresos extraordinarios son los que se obtienen de manera excepcional, y textualmente precisa:

Artículo 112. Además de los que señalan las Leyes de Ingresos de los Municipios, se entenderá por ingresos extraordinarios, aquellos cuya percepción se decrete excepcionalmente como consecuencia de nuevas disposiciones legislativas o administrativas de carácter federal, estatal o municipal, los que se ejercerán, causarán y cobrarán en los términos que decrete el Congreso Local. Dentro de esta categoría quedan comprendidos los que se deriven de financiamientos que obtenga el Ayuntamiento, así como de los programas especiales que instrumente el mismo.

De la definición legal se desprende que se trata de fuentes de financiamiento, el claro ejemplo de ellas son los préstamos adquiridos o empréstitos, aunque también puede encontrarse bonos de de deuda pública.

LEY DE INGRESOS

La definición que hace la Ley es exigua ya que sólo indica que es: el cuerpo normativo así denominado vigente, que corresponde a cada Municipio.

No obstante, nosotros la consideramos como aquél documento legal en el que se destacan y catalogan los cálculos, que por conceptos de ingresos posiblemente se percibirán los Municipios y que regirá por un ejercicio fiscal, siempre que exista aprobación del cuerpo normativo de la misma naturaleza para el ejercicio inmediato posterior.

PRESUPUESTO DE EGRESOS

Respecto al Presupuesto de Egresos no se hace mención alguna ni en el Código Fiscal Municipal ni en la Ley de Hacienda Municipal, sin embargo podemos decir que es el

documento aprobado por los Ayuntamientos municipales en los que se describe el monto de los ingresos para el gasto público a satisfacer.

4.2 INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO

En este caso nos referimos a los ingresos que recibe el Municipio de la Federación y los Estados así como los ingresos que obtiene el municipio por sí mismo.

FEDERACIÓN

Por parte de la Federación o Estado Federal, los municipios de nuestro país pueden recibir los siguientes recursos federales:

- Participaciones
- Aportaciones

PARTICIPACIONES

La Ley de Coordinación Fiscal es el ordenamiento que regula, en su Capítulo I denominado “De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales”, las participaciones federales que percibirán tanto las Entidades Federativas como los Municipios del País; para ello, como hemos ya mencionado, deben estar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y haber celebrados los Convenios correspondientes.

Los recursos federales que por este concepto obtengan los Municipios previo a ser recibidos por los Estados y distribuidos a los Municipios, son remitidos a través de dos Fondos, a saber:

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fiscalización

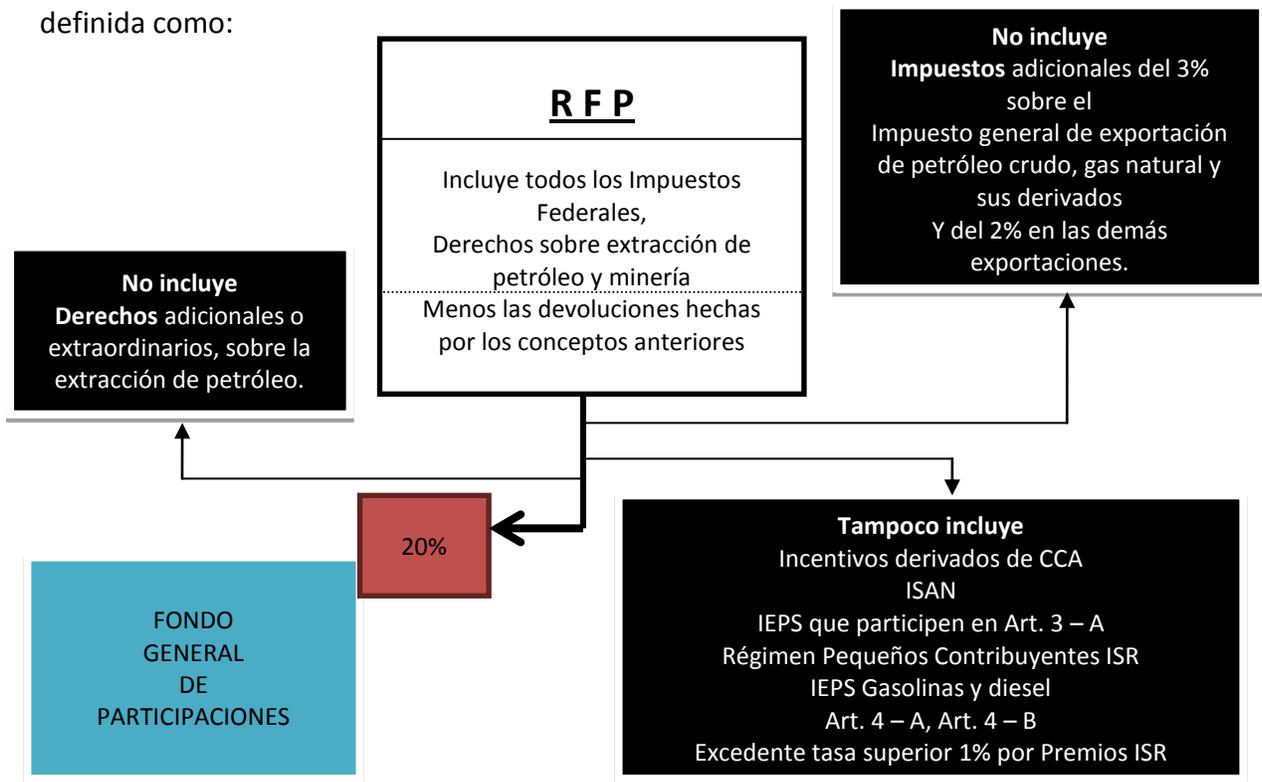
Sin embargo, Pero además pueden obtenerse ingresos adicionales, como son:

- En relación a la calidad del municipio.- Fondo de Fomento Municipal.

- En relación al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- En relación a la Sección Tercera, Capítulo VI, Título IV del Impuesto Sobre la Renta, relativos al régimen de pequeños contribuyentes.
- Recaudación derivada de cuotas por venta final al público general de gasolina o diesel en Territorio Nacional.
- Incentivos derivados de los convenios de colaboración administrativa.

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

Dicho Fondo se integra por el 20 % de la Recaudación Federal Participable, la cual queda definida como:



Sobre este Fondo la ley señala que de lo que corresponda a la Entidad Federativa, monto obtenido con la aplicación de una fórmula numérica, mínimo el 20 % será para los Municipios. Dicho total se les entregará a los Municipios, dentro de los siguientes cinco días a aquél en que se reciban por los Estados, si existe retraso alguno se generarán intereses a favor del ente municipal; como ya hemos mencionado, tienen que ser cubiertos en efectivo.

Asimismo las Entidades podrán recibir adicionalmente recursos cuando se firme un Convenio de Colaboración Administrativa en materia de Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), si se diese el supuesto, el 100% de la recaudación será para la Entidad, aunque de ese porcentaje un 20% se deberá repartir entre los Municipios.

FONDO DE FISCALIZACIÓN

El artículo 4 – A de la Ley de Coordinación Fiscal previene la existencia del Fondo de Fiscalización en los siguientes términos; está formado por el 1. 25 % de la Recaudación Federal Participable y se entrega a las Entidades Federativas aplicando una fórmula matemática²⁸¹. Dicho monto se proporcionará de manera trimestral, y trasciende en la esfera de recursos del Municipio en el sentido de que, del tanto que obtiene la Entidad, en este caso Puebla, como mínimo el 20% se destinará a los Municipios.

Ahora bien, la distribución que hace el Estado de Puebla sobre lo que recibe por este concepto obedece a una fórmula matemática basada en criterios de recaudación de las contribuciones municipales de Impuesto Predial y Derecho por servicio de aguas y eficiencia.

ARTÍCULO 2 – A. CALIDAD DEL MUNICIPIO

Además de lo anterior, por parte de la Federación los Municipios participan en los rendimientos de la Recaudación Federal Parcipable de la siguiente manera. El Municipio de Xicotepec se encuadra en la fracción III del artículo 2 – A de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que establece que el 1% de dicha Recaudación Federal Participable será destinada a los Municipios a través del Fondo de Fomento Municipal.

De ese porcentaje, el 16. 8 % es destinado para la formación del Fondo de Fomento Municipal, mientras que el 83. 2 % restante lo incrementará; ahora bien, cabe mencionar que las Entidades que estén coordinadas en materia de derechos serán las que realmente

281

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FOFIE_{07,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.25C3_{i,t} + 0.05C4_{i,t} + 0.25C5_{i,t} + 0.05C6_{i,t})$$

participen del mismo. En nuestro caso, el Estado de Puebla tiene celebrado dicho Convenio y, en consecuencia los municipios que lo integran, incluido Xicotepec, son acreedores a tal ingreso.

De la cantidad que por este concepto le corresponda a la Entidad, ésta tendrá que adecuar fórmulas o factores para verificar el porcentaje o la parte que le corresponde a cada uno de sus Municipios, cantidad que en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, no será menor a lo recaudado por conceptos que dejaron de percibir en atención a la coordinación en materia de derechos.

Ahora bien, cabe advertir que la Ley contempla otros supuestos, en los cuales no se ubica nuestro Municipio dado que versa sobre Municipios colindantes con frontera o litorales. Tratándose de esta clase de municipios por los que haya entrada o salida de bienes al País, se atiende a la fracción primera del artículo 2 – A en comento. En este caso, se previene que 0.136% de la Recaudación Federal Participable se destinará a ellos siempre que las Entidades a las que pertenezcan, hubiesen firmado los Convenios en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.

En el otro supuesto, se destinará un 3.17 % del Derecho adicional sobre extracción de Petróleo (sin sus derechos extraordinarios) a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida de dichos productos. Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalará a los municipios que les corresponda.

En estos dos últimos casos los recursos serán entregados directamente a los municipios, y no como acontece con los otros municipios que se dan a las Estados para que éstos los repartan.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS

En este caso los municipios reciben cuando menos el 20% de lo recaudado; es fundamental que exista el Convenio respectivo, que en el caso de Puebla se establece en

el Anexo 4 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La entidad recibe el 100% de la recaudación pero el 20% corresponderá a los Municipios.

Al respecto, la Ley específica de la materia, en su artículo 14, indica los coeficientes mediante los cuales se determinará el monto a cada Entidad Federativa, que en el caso de Puebla es el 0.044415. Es oportuno precisar que este concepto da nacimiento al llamado Fondo de Compensación.

ARTÍCULO 3 – A. IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

En este artículo se señala que las Entidades de la República adheridas al Sistema participarán de un 28% de lo recaudado por el concepto de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la siguiente manera:

- 20% por cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
- 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Porcentajes distribuibles de acuerdo a la enajenación que representa cada uno de los bienes mencionados para cada Entidad Federativa. La cuestión realmente importante es que los Municipios tienen derecho a esta participación en virtud de un 20% de la cantidad que corresponda al Estado al que pertenezcan.

ARTÍCULO 3 – B. SECCIÓN TERCERA, CAPÍTULO VI, TÍTULO IV DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

La legislación contempla que el 80% de la recaudación que se obtenga de contribuyentes ubicados en la Sección Tercera, Capítulo VI, Título IV del Impuesto Sobre la Renta, será destinado a los Municipios del País, y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En este caso hablamos del Régimen de Pequeños Contribuyentes de las Personas Físicas que la Ley del Impuesto Sobre la Renta contempla, y versa sobre aquellos contribuyentes incorporados a partir del 1 de enero de 2000 al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de autoridades municipales. Dicho recurso se da en

razón de la localidad en la que estén domiciliados los contribuyentes y el recurso dependerá del tiempo que permanezcan en tal régimen.

RECAUDACIÓN DERIVADA DE CUOTAS POR VENTA FINAL, AL PÚBLICO GENERAL, DE GASOLINA O DIESEL EN TERRITORIO NACIONAL

Dicho recurso se da a las Entidades Federativas en función del consumo efectuado a gasolina y diesel, de hecho para saber esto, la Ley de Coordinación Fiscal nos remite al artículo 2 – A, fracción II, de la Ley de Impuestos Especial sobre Productos y Servicios.

De lo recaudado por este concepto, una parte se destinará a los Municipios, cuando se generen pérdidas en la participación estatal, derivadas de modificaciones hechas en la manera de distribución de la Entidad; en esta caso el mínimo a destinar a los Municipios es de un 20 % del total de lo percibido y, la repartición será de acuerdo a lo que fije la legislatura estatal la cual considerará el 70 % para el índice de nivel de población como factor en la fórmula matemática. Lo anterior es confirmado por la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios, en su artículo 60.

INCENTIVOS DERIVADOS DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

Los incentivos a que nos referimos tienen su fundamento en la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado Libre y Soberano de Puebla. En ésta se fija que se pueden celebrar Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria, entre el Estado de Puebla, y, alguno de los Municipios. Dichos convenios pueden ser en materia de: ingresos, gasto, patrimonio y deuda pública.

A continuación mencionaremos los posibles convenios mediante un cuadro:

Artículo	Convenio de Colaboración Administrativa	Materia
26	De contribuciones locales y federales.	Ingresos
29	<p>En gasto público en dos vertientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para ejecución de acciones y programas conjuntos. • Para aplicación de recursos en la realización de obras, proyectos y prestación de servicios públicos. <p>Además el Ejecutivo del Estado puede celebrar con el Ejecutivo Federal dicho convenio en cuyo caso se dará participación a los</p>	Gasto

Municipios que corresponda.		
	Sobre su patrimonio, principalmente sobre bienes destinados a servicios públicos que hayan acordado prestar de manera conjunta o coordinada. Hay de dos tipos:	
35	<ul style="list-style-type: none"> • Para optimizar el registro y administración del patrimonio. • Conservación, mantenimiento y recuperación del patrimonio. 	Patrimonio
38	Celebración de convenios para concertar y formalizar financiamientos y/o empréstitos así como para el cumplimiento en materia de coordinación de deuda pública.	Deuda pública

APORTACIONES FEDERALES

Las Aportaciones podemos entenderlas como los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, del Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, y cuya característica primordial radica en que son recursos o ingresos condicionados en su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada uno de los Fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal. En este sentido, la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios, en su artículo 70, refiere que aunque se registren como ingresos propios no perderán su naturaleza federal y por ende deberán destinarse a los fines expresamente establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Ya que en el Capítulo Segundo de este trabajo señalamos todos los Fondos existentes, ahora sólo describiremos los que trascienden a nivel municipal. Éstos son:

- Fondo de Aportación para Infraestructura Social.
- Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

FONDO DE APORTACIÓN PARA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Este Fondo está previsto en el artículo 33 de la Ley de Coordinación que rige a nivel federal; tal ordenamiento explica que lo recibirán las Entidades Federativas así como los Municipios. Los recursos recibidos por este concepto se destinarán al financiamiento de:

Obras Acciones sociales básicas Inversiones	} Que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema)9
---	--	----

En el caso del Fondo de Aportación para Infraestructura Social Municipal, será para:

- Agua potable
- Alcantarillado
- Drenaje y letrinas
- Urbanización municipal
- Electrificación rural y de colonias pobres
- Infraestructura básica de salud
- Infraestructura básica educativa
- Mejoramiento de vivienda
- Caminos rurales
- Productiva rural²⁸²

Tal Fondo se reparte con medida en el índice de pobreza extrema a través de la fórmula siguiente:

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5$$

Dicha fórmula sirve para calcular el monto que recibirá la Entidad Federativa, así como para la proporción que adquirirá el conjunto de Municipios de la misma, ello lo confirma el artículo 99 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios al destacar que:

Artículo 99. El Gobierno del Estado distribuirá entre los Municipios los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la fórmula y procedimientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

²⁸² El artículo 102 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios lo regula minuciosamente.

FONDO DE APORTACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL

Este Fondo tiene como objetivo satisfacer obligaciones financieras, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la seguridad pública de los habitantes. Este Fondo se aplica tanto para los Municipios como para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por ello la Ley de Coordinación, en su artículo 35, indica dos porcentajes distintos uno para cada sujeto beneficiado. El 2. 35% de la Recaudación Federal Participable se destinará a los Estados de la Federación para que éstos den a los Municipios la parte correspondiente en partes iguales; mientras que el 0.2123% se destina al Distrito Federal.

En el caso de las Entidades, el monto que perciban obedecerá al elemento poblacional, esto es, se hará en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa. Para el segundo supuesto, Distrito Federal, se manejan dos factores: población residente y población flotante. El 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial responde al factor de población residente, y el restante 25% será de acuerdo al factor de población flotante; y, para la repartición interna, tanto Entidades como Distrito Federal lo harán en proporción al número de habitantes de sus municipios o demarcación territorial.

El Estado de Puebla previene que para repartir este ingreso entre sus municipios se fundará en el número de habitantes de cada uno, según lo establecido por el artículo 107 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios

ENTIDADES FEDERATIVAS

Como nuestro análisis se enfoca al Estado Libre y Soberano de Puebla sólo abordaremos lo que sucede con este, aunque el rubro sea de aplicación general.

La Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios previene que el Estado hará la repartición de las participaciones a los municipios mediante dos fondos:

- Fondo de Desarrollo Municipal
- Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal

Estos son integrados por las participaciones y otros ingresos de origen federal que se entregan a la Entidad. Por ejemplo, el primero de ellos está integrado por el 20% del Fondo General de Participaciones de lo que recibe Puebla en razón del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por concepto de Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, y, por la recaudación del Impuesto Estatal sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concurso. El segundo fondo, en cambio, está conformado por todo lo que se recibe en razón del Fondo de Fomento Municipal.

Sobre la repartición de dichos fondos, la legislación marca que:

- El Fondo de Desarrollo Municipal se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada municipio y con base en criterios de equidad y marginación.
- El Fondo para incentivar y estimular la recaudación municipal.- se hace en dos partes, el 50% obedecerá al número de habitantes y, el restante en función de dos criterios: a) garantía (que es recibir lo mismo que el año pasado por el criterio de marginación) y equidad, y b) marginación (el 25% se reparte en partes iguales y el 75% de acuerdo a fórmulas matemáticas).

De lo mencionado, podemos decir que el **único** ingreso que el Municipio recibe de naturaleza estatal es el 20% de lo recaudado por Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos, puesto que todos los demás mencionados son recursos federales obtenidos por la Ley de Coordinación Fiscal y que, si bien son entregados por conducto del Estado, la naturaleza y origen son federales.

A manera de referencia vamos a mencionaremos los otros impuestos de naturaleza estatal vigentes en el Estado de Puebla, contemplados en la Ley de Hacienda del Estado de Puebla que entró en vigor el 1 de enero de 2011:

- Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal
- Impuesto sobre servicios de hospedaje

- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
- Impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados
- Impuesto estatal sobre loterías, rifas, sorteos y concursos
- Impuesto estatal sobre la realización de juegos con apuestas y sorteos

MUNICIPIOS

En este rubro vamos a señalar los conceptos mediante los cuales el Municipio puede obtener ingresos por sí mismo, es decir, ingresos generados a nivel municipal. Para ello tenemos que recurrir, una vez más, a la Ley de Hacienda Municipal ya que contiene todos y cada uno de los ingresos a tratar:

- Impuestos
- Derechos
- Contribuciones de mejoras
- Productos
- Aprovechamientos

De estos rubros cabe precisar que por cuanto hace a las contribuciones de mejoras, se tiene que esperar a saber el tipo de obra que se realice en el ejercicio fiscal para identificarlas, los productos no siempre son los mismos para todos los ejercicios fiscales. Por lo que hace a los aprovechamientos se contemplan las multas, recargos y gastos de ejecución. Respecto de impuestos y derechos debe estarse a lo ya descrito con anterioridad.

4.3 MUNICIPIO DE XICOTEPEC, PUEBLA

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XICOTEPEC PARA EL EJERCICIO FISCAL 2011

Esta ley fue expedida por el Honorable Congreso del Estado, y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día 20 de diciembre del año de 2011. Consta de la estructura siguiente:

- Título Primero. Disposiciones Generales
- Título Segundo. De los Impuestos
- Título Tercero. De los Derechos
- Título Cuarto. De los Productos
- Título Quinto. De los Aprovechamientos
- Título Sexto. De las Contribuciones de Mejoras
- Título Séptimo. De las Participaciones en ingresos federales y estatales, recursos y fondos participables, fondos de aportaciones federales, incentivos económicos, reasignaciones y demás ingresos.
- Título Octavo. De los ingresos extraordinarios
- Transitorios

De la lectura completa a dicha Ley hemos podido observar que no estamos frente a una Ley de Ingresos como tal, ya que como hemos explicado, toda ley de ingresos implica un catálogo que prevé las valoraciones cuantificables de los ingresos allí suscritos, por lo que contempla de manera numérica los posibles ingresos a recaudar a lo largo del ejercicio fiscal en cuestión. Sin embargo, ello se plasma en la ley de ingresos del Municipio de Xicotepec.

La Ley de Ingresos de Xicotepec sólo representa un compendio de los ingresos que previamente la legislatura del Estado ha decidido aprobar, siendo omisa la cuantificación dineraria es omisa así, por ejemplo, podemos encontrar que no hay una cantidad que señale cuánto se recibe por cada uno de los conceptos de ingreso, en todo caso, lo que únicamente se advierte es una medida dineraria relativa al coste de los Derechos, más ello no implica una previsión de lo posiblemente recaudable.

Esto, a nuestra consideración, representa una seria falta de técnica legislativa, máxime cuando tenemos como modelo a la Ley de Ingresos de la Federación, la cual, por ejemplo, para el ejercicio fiscal que actualmente corre señala una tabla en la que se calculan los ingresos a obtener por parte de este nivel de gobierno a lo largo del ejercicio fiscal. Es por ello que, si hemos expresado que se convierte en un ejemplo a seguir, es que

consideramos que toda Ley de Ingresos, independientemente de si es estatal²⁸³ o municipal, sin duda debe contener esa estructura; por lo que en el caso del Municipio de Xicoteppec sencillamente no estamos ante una verdadera Ley de Ingresos sino ante un ordenamiento repetitivo y genérico, lo que nos hace tener documento que simplemente no puede constituir un fundamento para hacer un cobro como constitucionalmente se exige.

Este “defecto” legislativo en materia de ingresos municipales se traduce en la falta de referencia expresa ingresos mediante cifras, significa:

- El reflejo de estudios y estadísticas realizadas por las diversas entidades para llevar a cabo sus programas y hacer las propuestas correspondientes.
- Saber cuánto se tiene para poder hacer disposición de los recursos de manera adecuada.
- No incurrir en arbitrariedades al momento de indicar los montos recibidos en el ejercicio de la actividad recaudadora, tanto por ingresos propios como por provenientes del Estado y de la Federación.
- Tener un parámetro y base para poder hacer una evaluación efectiva de los recursos ejercidos.
- Dar a conocer de manera transparente las condiciones de índole económico a cualquier que lo desee saber.
- Cumplir con los esquemas establecidos por la propia legislación.

Rubros que al no contemplarse en la Ley de Ingresos de Xicoteppec, hace de éstas una compilación de los ingresos que al efecto regulan la Ley de Hacienda Municipal y el Código Fiscal Municipal.

Por otra parte, queremos hacer notar que revisamos algunas de las Leyes de Ingresos los municipios que integran el Estado de Puebla, sí revisamos algunas de éstas. De este examen, nos pudimos dar cuenta que todas manejan una misma estructura por lo que

²⁸³ En este momento cabe rescatar que la Ley correspondiente al Estado Libre y Soberano de Puebla sí posee una tabulación de los diferentes ingresos.

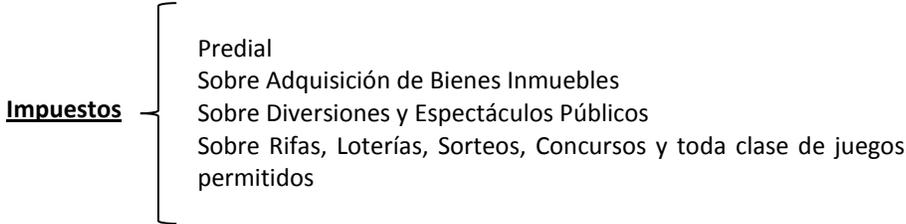
incurren en la igual omisión: no tener una verdadera Ley de Ingresos Municipal sino únicamente contar con un documento denominado así, por simple nomenclatura. Los municipios que revisamos fueron:

- | | | |
|--------------------------|--------------------------|------------------------|
| • Acajete | • Jalpan | • Rafael Lara Grajales |
| • Calpan | • La Fragua | • San Andrés Cholula |
| • Domingo Arenas | • Mazalpitepec de Juárez | • Tecali de Herrera |
| • Eloxochitlán | • Naupan | • Venustiano Carranza |
| • Francisco Z. Mena | • Ocoteppec | • Xayacatlán de Bravo |
| • General Felipe Ángeles | • Pahuatlán | • Yaonahuac |
| • Hermenegildo Galeana | • Quecholac | • Zacapoaxtla |
| • Ixcamilpa de Guerrero | | |

Para finalizar este aspecto introductorio debemos decir que no es una práctica generalizada en todos los municipios del País de una formal y material ley de ingresos, pues encontramos que el Municipio Benito Juárez del Estado de Quintana Roo sí consta de una Ley de Ingresos Municipales típica.

CONCEPTO DE INGRESOS

En el artículo 1 de la Ley de Ingresos de Xicotepec se señala que los ingresos que formaron parte de la Hacienda Pública Municipal de Xicotepec para el ejercicio fiscal de 2011, que abarca del 1 de enero al 31 de diciembre de ese año, fueron por el concepto de:



Mientras que la fracción segunda contempló los siguiente Derechos:

Derechos

- Por obras materiales
- Por ejecución de obras públicas
- Por los servicios de agua y drenaje
- Por los servicios de alumbrado público
- Por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios.
- Por servicios prestados por los Rastros _Municipales o e lugares autorizados.
- Por servicios y dictámenes del Departamento de Bomberos y/o del Sistema Municipal de Protección Civil
- Por limpieza de predios no edificados
- Por la prestación de servicios de la supervisión técnica sobre la explotación de material de canteras y bancos.
- Por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de bebidas alcohólicas.
- Por expedición de licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.
- Por ocupación de espacios del patrimonio público del Municipio.
- Por los servicios prestados por el catastro municipal

En tanto que la fracción tercera numeró los Productos, también denominados Ingresos Patrimoniales, siguientes:

Productos

- Por venta o expedición de formas oficiales, engomados, cédulas, placas de número oficial u otros que se requieran para diversos trámites administrativos.
- Uso del patrimonio municipal para estacionamiento público.

En la fracción cuarta estaban contemplados los Aprovechamientos (recargos, sanciones y gastos de ejecución), mientras que los tres últimas fracciones contemplaban a las Contribuciones de Mejoras, Participaciones, recargos y fondos participables, fondos de aportaciones, incentivos económicos, reasignaciones y demás ingresos, e ingresos extraordinarios en las fracciones quinta, sexta y séptima, respectivamente.

Una vez que hemos apuntado cada uno de los ingresos que preveía la Ley en estudio, pasaremos a indicar los montos que deberían anotarse en ella, toda vez que, una Ley de Ingresos es aquella que contempla y visualiza los posibles valoraciones cuantificables en dinero.

INGRESOS REGULADOS

En este apartado expondremos dos situaciones: el monto recibido y las indicaciones o especificaciones que la Ley de Ingresos del Municipio regule. Para conocer el primer supuesto tuvimos que acudir, dada la omisión legislativa ya señalada, a la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Presupuesto de Egresos del Estado, los documentos que contiene la página Transparencia Fiscal de la propia Entidad en el apartado Marco Programático Presupuestal –I Recursos entregados a Municipios en el ejercicio fiscal 2011, y el Informe del actual Presidente Municipal.

IMPUESTOS

En el Informe del Presidente Municipal manifestó que el ingreso por impuestos ascendió a \$1,955,394.00 (un millón novecientos cincuenta y cinco mil trescientos noventa y cuatro pesos 00/ 100 M. N.), de los cuales una gran parte se obtuvo del impuesto predial.

Impuesto	Monto
Impuesto predial	\$ 1, 926, 394. 00
Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos	29 000. 00
TOTAL	\$ 1, 955, 394.00

Ahora bien, aunque en la Ley de Ingresos se visualizan cuatro conceptos por impuestos, en el documento ya referido sólo se manifiestan estos dos aspectos. No obstante, acudiendo a la página de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado y al revisar los documentos previstos sobre repartición de ramos, podemos determinar que por el concepto de Impuestos sobre rifas, sorteos, concursos y toda clase de juegos permitidos el municipio recibió \$31,715.00 (treinta y un mil setecientos quince pesos 00/100 M. N.), ingreso de orden estatal que por ley otorga el 20% de lo recaudado a la totalidad de los Municipios a través del Fondo de Desarrollo Municipal.

En lo que respecta al Impuesto sobre adquisiciones de bienes inmuebles tenemos que mencionar que el Municipio firmó con el Estado un “*Convenio de Coordinación Fiscal*”²⁸⁴

²⁸⁴ Acudimos a la Presidencia Municipal para hablar con el Tesorero Municipal, Contador Público Alfonso Valderrábano González, el cual mencionó la existencia de este Contrato. El objetivo de la celebración de este contrato radica en que no se tiene la capacidad técnica para lograr su captación; la manera en que funciona es que el Estado recibe los pagos y

por el cual se da a la autoridad estatal la facultad de hacer los cobros concernientes a este impuesto para posteriormente entregarlo a la municipalidad. En razón de esto, el Informe presidencial referido, lo clasifica en el apartado *Convenios con el Estado*. El fundamento para poder celebrar dicha contribución es el artículo 206 de la Ley Orgánica Municipal, que prevé la posibilidad de celebrar convenios entre ambos niveles de gobierno, como lo es la recaudación de contribuciones. El texto de dicho artículo textualmente menciona:

Artículo 206. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado en los siguientes casos:

I. Para que el Gobierno del Estado se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de las contribuciones que les corresponda.

Ahora, y sólo para tener el dato específico del total de los ingresos que por concepto de impuestos, recibía el Municipio agregamos esta tabla:

Impuesto	Monto
Impuesto predial	\$ 1, 926, 394. 00
Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos	29, 000. 00
Impuesto sobre rifas, loterías, sorteos, concursos, y toda clase de juegos permitidos	31, 715. 00
Impuesto sobre la adquisición de bienes²⁸⁵	--
TOTAL	\$ 1, 987, 109. 00

Pero si la Ley de Ingresos no indica los montos anteriores, ¿qué es lo que contiene en ese apartado? Bien, en el Título Segundo, a lo largo de tres capítulos, que llevan por nombre los impuestos mencionados, señala:

- Impuesto predial.- Al respecto señala las cuotas y tasas de los predios urbanos, suburbanos y rústicos conforme a las tablas de valores unitarios de suelo y construcción. Recordemos que éstas son propuestas por lo que pueden tomarse o no en consideración, finalmente quien toma cartas en el asunto es la legislatura estatal. En el caso del ejercicio fiscal del año que estudiamos, no se enviaron

posteriormente los entrega al Municipio. Por último, por este Contrato no se recibe ningún incentivo económico. Solicitamos una copia del mismo y nos fue negado, también lo buscamos en la red y no tuvimos éxito para encontrarlo.

²⁸⁵ El monto recibido por este Impuesto no lo pudimos determinar porque en la suma también se incluye otro supuesto: multas de tránsito. Sólo podemos decir que el total en el ejercicio fiscal 2011 fue \$738, 629. 80 y por tal motivo no lo vamos a contemplar en este apartado sino en el de Ingresos por convenios con el Estado.

propuestas para nuevas tablas por lo que quedaron vigentes las del ejercicio fiscal anterior, es decir, los valores del 2010.

- Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos.- Sobre este impuesto la ley de hacienda municipal, regulado en el artículo 11, señala la tasa, los sujetos pasivos responsables solidarios, y los requisitos para poder llevar a cabo tales eventos.
- Impuesto sobre rifas, loterías, sorteos, concursos y toda clase de juegos permitidos.- Solamente señala la tasa que se aplicará cuando se cause, nosotros añadimos que este es el único ingreso que propiamente el Estado transfiere a los municipios, y en los documentos que se publican en el Diario Oficial del Estado sobre los montos entregados, está contemplado como *Participaciones en ingresos estatales, por concepto de loterías, rifas sorteos y concursos.*
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.- En este caso la Ley de Ingresos únicamente regula las tasas aplicables, que son del 2% y del 0%. Por otra parte, precisa que no se causarán derechos por la prestación de servicios cuando se trata de viviendas (adquisición o construcción) de valor igual o inferior a 8334 veces el salario mínimo general que rija al Estado, siempre que el Municipio haya suscrito el Convenio correspondiente con el Estado.

De todo lo anterior, concluimos que la Ley de Ingresos únicamente manifiesta las tasas aplicables a los impuestos.

DERECHOS

Así como ocurrió en el caso de los impuestos, para saber el monto alcanzado y percibido para el Municipio de Xicotepec en un ejercicio fiscal del 2011 por Derechos tuvimos que auxiliarnos del informe del Presidente Municipal en funciones.

El monto total que allí se precisa es \$4,546,204.79 (cuatro millones quinientos cuarenta y seis mil doscientos cuatro pesos 79/100 M.N.), el cual se constituye de la siguiente manera:

Derechos	Monto
Obras materiales	\$ 236, 315. 60
Ejecución de obras públicas	6, 077.00
Servicios de agua y drenaje	--
Servicios de alumbrado público	1,796, 763. 00
Expedición de certificaciones y otros servicios	1, 011,306. 67
Servicios prestados por los rastros municipales o en lugares autorizados.	928, 831. 82
Servicio de panteones	56, 245. 50
Servicios del departamento de bomberos y/o del sistema municipal de protección civil.	2, 495. 70
Servicio de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos.	--
	8, 120. 00
Limpieza de predios no edificados	--
Servicios de la supervisión técnica sobre la explotación de material de canteras y bancos	--
Expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas.	457, 752. 50
Expedición de licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.	6, 027. 00
De los derechos por ocupación de espacios del patrimonio público del municipio.	--
Servicios prestados por el catastro municipal	--
Revisiones médicas a meretrices ²⁸⁶	36, 270. 00
TOTAL	\$ 4, 546, 204. 79

Cabe señalar que hemos transcrito todos los supuestos que la Ley de Ingresos prevé para el cobro, no obstante, durante el ejercicio fiscal 2011 solamente se obtuvieron aquellos en los que el monto es señalado. Todos estos datos, reiteramos, están en el Informe Municipal del año en estudio; es necesario destacar que en éste observamos se precisan ingresos de manera equivocada ya que se consideran a varios ingresos como Productos. Dentro de estos destacan:

²⁸⁶ Se obtiene una cantidad considerable, en relación a otros como recolección de desechos sólidos, porque son revisiones efectuadas de manera quincenal. En el comprobante que se recibe sí se pone tal cual la palabra meretrices lo que consideramos puede conducir a la discriminación, situación prohibida a nivel Constitucional, situación con la cual se transgrede un derecho humano de las personas que se dedican a los servicios sexuales. El Tesorero Municipal, ha dicho "¿cómo quieres que le pongamos, prostitutas, sexoservidoras? Finalmente les sirve para comprobar que están sanas o yo cómo compruebo que lo hice" prácticamente observamos que no alcanzan a ver las consecuencias jurídicas.

- Espacios en mercados municipales
- Espacios en portales y áreas municipales
- Espacios en vías públicas por obras en construcción
- Por empadronamiento de giros comerciales
- Por empadronamiento de contratistas
- Por empadronamiento de proveedores

De los que preceden, los tres primeros mencionados deben incluirse dentro del rubro de *Derechos por ocupación de espacios del patrimonio público del Municipio*, que en efecto, el artículo 37 de la Ley de Ingresos de Xicotepec sí los comprende.

Por otra parte, están los Empadronamientos, los cuales no podrían ser considerados como Productos; además aunque los quisiéramos colocar en el concepto Derechos tampoco estaríamos en aptitud de hacerlo, la razón estriba en que no se contemplan en la Ley de Hacienda Municipal. Derivado de esto cabe mencionar que su cobro carece de fundamento puesto que no se prevén en ley; es decir, ni en la ley de ingresos ni en la de hacienda están incluidos, en consecuencia, el Estado está imposibilitado para hacer un cobro constitucional.

Debido a lo anterior, caemos en cuenta que la sumatoria presentada en el primer cuadro de este apartado (derechos) no está completa dado que no contiene los puntos comentados, por lo que consideramos hacer esta nueva cuenta:

Derechos	Monto
Derechos de la tabla anterior	\$ 4, 546, 204. 79
De los derechos por ocupación de espacios del patrimonio público del municipio.	
Espacios en mercados municipales	588, 592. 20
Espacios en portales y áreas municipales	12, 150. 00
Espacios temporales en áreas municipales	75, 855. 00
Espacios en vías públicas por obras en construcción	975. 00
TOTAL	\$ 5, 223, 779. 20

Al resultado anterior no sumamos lo obtenido por los empadronamientos ya que consideramos que al no estar contemplados en ley, son cobrados indebidamente, no obstante el monto recaudado por ese concepto fue de:

Empadronamientos	Monto
Por empadronamiento de giros comerciales ²⁸⁷	\$ 129, 161.00
Por empadronamiento de contratistas	52, 500. 00
Por empadronamiento de proveedores	5, 442.00
TOTAL	\$ 187, 103.00

PRODUCTOS

Para dicho rubro la Ley de Ingresos de Xicotepec señala dos apartados:

- Por venta o expedición de formas oficiales, engomados, cédulas, placas de número oficial u otros que se requieran para diversos trámites administrativos.
- Uso del patrimonio municipal para estacionamiento público.

Sobre el primero de ellos, consideramos que es incorrecto catalogarlo como un Producto, puesto que al realizarse y entregarse en funciones de derecho público del Municipio, claramente estamos en presencia de un Derecho, por ser un ingresos derivado por la prestación de un servicio de naturaleza pública. El segundo concepto, aunque se describe como estacionamiento público, el servicio presta al público en general, sin embargo, en este supuesto el Municipio actúa en funciones de derecho privado puesto que es mediante contrato de arrendamiento. Por último, en el Título Cuarto de la Ley, el artículo se prevé la venta de información de productos derivados del Archivo Histórico Municipal (discos compactos, memoriales, imágenes, fotografías) mismo que no representa nada económicamente hablando.

En relación a lo anterior, el Municipio de Xicotepec cuantitativamente obtuvo:

²⁸⁷ El Tesorero Municipal hizo de nuestro conocimiento que los giros comerciales pueden ser blancos o rojos, los primeros son los expendios donde no hay bebidas alcohólicas por lo que la licencia de autorización es gratuita, mientras que los giros rojos son todos aquellos que tienen que ver con bebidas alcohólicas y los cuales sí pagan por una licencia de autorización prevista en el Derecho correspondiente. Ahora bien, aparte de la licencia se requiere de una Cédula de Empadronamiento la cual se cobra, y de acuerdo con el C. P. se hace porque “no somos casa de beneficencia, mira son buenos papeles, tienen un costo”, pese a ello no encontramos fundamento alguno de esto ni en la Ley de Hacienda Municipal ni en la Ley de Ingresos.

Productos	Monto
Por venta o expedición de formas oficiales, engomados, cédulas, placas de número oficial u otros que se requieran para diversos trámites administrativos.	\$ 679, 057.00
Uso del patrimonio municipal para estacionamiento público.	0.00
TOTAL	\$ 0.00

Sabemos que nuestra suma total por ingresos puede causar inquietud, sin embargo, aclaramos que hemos dicho esta cantidad dado que no es correcto considerar al ingreso por venta o expedición de trámites administrativos como un Producto. En atención a ello, la suma de los derechos se incrementa y debe quedar de la siguiente manera:

Derechos	Monto
Derechos de la tabla anterior	\$ 4, 546, 204. 79
De los derechos por ocupación de espacios del patrimonio público del municipio.	677, 572.20
Por venta o expedición de formas oficiales, engomados, cédulas, placas de número oficial u otros que se requieran para diversos trámites administrativos.	679, 057.00
TOTAL	\$ 5, 902, 833. 99

APROVECHAMIENTOS

En el caso de los Aprovechamientos hemos precisado que comprende las sanciones, recargos y gastos de ejecución. Para los primeros, los recargos, la Ley de Ingresos remite al Código Fiscal Municipal, en tanto que los restantes son regulados por dicha Ley; en la Ley de Ingresos se hace mención de las tasas así como cuotas a pagar en caso de incurrir en alguno de los supuestos.

Por su parte, el Informe del Presidente Municipal apunta únicamente ingresos por el concepto de sanciones, que ascienden a un monto de \$528,795.00 (quinientos veintiocho mil setecientos noventa y cinco pesos 00/100 M. N.). Es decir, en el ejercicio fiscal 2011 no hubo nada por recargos ni mucho menos por gastos de ejecución.

Aprovechamientos	Monto
Recargos	--
Sanciones	528, 795. 00
Gastos de ejecución	--

TOTAL

\$ 528, 795. 00

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

Las Contribuciones de Mejoras están reguladas en el Título Sexto de la Ley de Ingresos de Xicotepec, el cual solamente consta de un capítulo, artículo 47, dicho artículo además de proporcionar la definición de éstas, señala que se decretarán por Acuerdo de Cabildo en el que se señalarán el sujeto, objeto, base, cuota o tasa, momento de causación, lugar y fecha de pago, responsables solidarios, tiempo en que estará vigente, así como los criterios para determinar el costo total de la obra, el área de beneficio y los elementos de beneficio a considerar. Cabe destacar que para el ejercicio fiscal 2011, el municipio de Xicotepec no tuvo ningún ingreso por este concepto.

PARTICIPACIONES FEDERALES

Tenemos que aclarar que el Título Séptimo²⁸⁸ de la Ley de Ingresos del municipio que hemos estudiado no sólo comprende las participaciones federales sino que también abarca los ingresos federales y estatales y, los denomina de la siguiente manera “De las participaciones en ingresos federales y estatales, recursos y fondos participables, fondos de aportaciones federales, incentivos económicos, reasignaciones y demás ingresos”.

A nuestro parecer hubiese sido suficiente con que se intitulase “De los ingresos provenientes de la Federación y del Estado” ya que todo lo demás simplemente describe lo que abarca, es decir, no había necesidad de poner todos los rubros. No obstante, vamos a estudiar por separado a los ingresos provenientes de la Federación y del Estado.

De las Participaciones federales ya hemos explicado qué se recibe, por lo que sólo indicaremos los montos recibidos:

Participaciones federales	Monto
Fondo General de Participaciones	\$ 36, 145, 240. 57
Fondo de Fiscalización	972, 384. 76
Impuesto especial sobre productos y servicios, aplicado a	689, 563. 65

²⁸⁸ Cabe añadir que la Ley de ingresos remite a la Ley de Coordinación Fiscal, y demás disposiciones de carácter estatal como son la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios.

la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados (art. 3 – A LCF)	
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículo	499, 628. 02
Fondo de Compensación sobre Automóviles	201, 383. 61
Impuesto sobre automóviles nuevos	557, 927. 60
Fondo de Fomento Municipal (art. 2 – A LCF)	5, 361, 284. 77
Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas (excedentes) ²⁸⁹	1, 503, 634. 80
Por venta final al público general de gasolina o diesel en territorio nacional (art. 2 – A LIEPS)	1, 129, 282. 74
Mercancías y vehículos de procedencia extranjera embarcados y adjudicados ²⁹⁰	982. 25
TOTAL	\$ 47, 061, 312. 77

Cabe mencionar que la forma en la que determinamos los montos por cada uno de los ingresos enunciados fue a partir de las Publicaciones hechas en el Periódico Oficial del Estado, encontradas en la página electrónica de la Secretaría de Finanzas y Administración, sólo el monto del Fondo de Fiscalización lo localizamos en el Informe Presidencial.

Esta labor de investigación resultó algo complicadas lo cual es el claro ejemplo de lo que ocurre cuando no hay una verdadera Ley de Ingresos que especifique los montos aproximados para un ejercicio fiscal, y muestra de los inconvenientes que provoca el no elaborar legislaciones funcionales.

APORTACIONES FEDERALES

En el apartado donde explicamos qué se entiende por Aportaciones determinamos que al Municipio pertenecen las aportaciones siguientes:

Participaciones federales	Monto
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)	\$ 31, 917, 200. 00

²⁸⁹ Cuyo fundamento es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en sus artículos 19 fracción I último párrafo y IV, así como el artículo 21 fracción II.

²⁹⁰ De conformidad con el Anexo 8 del Convenio de Colaboración Administrativa concerniente al Comercio Exterior. Se recibe en virtud de la realización de funciones verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras derivadas de la introducción al territorio nacional de las mercancías y los vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves, así como su legal almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en el país cuando circulen en su territorio

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	34, 641, 853.00
TOTAL	\$ 66, 559, 053. 00

Ambas cantidades las obtuvimos de la publicación hecha en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Puebla, en la que se señala de manera individualizada la aportación correspondiente.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

En el artículo 49, Título Octavo, de la Ley de Ingresos del Municipio se regulan los Ingresos Extraordinarios, quedando definidos como aquellos cuya percepción se realice excepcionalmente. Ahora bien, en el ejercicio fiscal 2011 se obtuvo un total de \$11,216,508.91 (once millones doscientos dieciseis mil quinientos ocho pesos 91/100 M. N.), distribuido de la siguiente forma:

Ingresos extraordinarios	Monto
Préstamo de Instituciones privadas o particulares	\$ --
Intereses	--
Donativos	1, 515, 286. 00
Convenios con el estado	738, 629. 80
Otros	5, 047, 497. 01
Convenio de financiamiento del cerezo	3, 915, 096. 10
TOTAL	\$ 11, 216, 508. 91

En el apartado de Ingresos Extraordinarios es común encontrar los llamados *Empréstitos*, no obstante, para el Municipio de Xicotepec durante el ejercicio fiscal 2011, no hubo ningún préstamo solicitado. Por otra parte, respecto al rubro de *Convenios con el Estado*, éste se refiere al Convenio de Coordinación en el cobro del Impuesto sobre bienes inmuebles y Multas, por el que sólo se recibe lo que se captó en el Municipio correspondiente y no incentivos económicos.

En el rubro *Otros* en ese año se trató de un apoyo para programas de viviendas, cabe decir que se refiere a programas en los cuales los Municipios envían sus condiciones y a partir de ello es que se decide si es viable dar el apoyo económico. En ese año Xicotepec fue acreedor de \$5,047,497.01 (cinco millones cuarenta y siete mil cuatrocientos noventa y siete pesos 01/100 M. N.).

Cabe resaltar que en Xicotepec está ubicado un Centro de reinserción de carácter Distrital, por ello, nuestro Municipio ha firmado un Convenio de Financiamiento del Centro de Reinserción Social, por virtud del cual recibe recursos de todos los demás municipios que conforman el Distrito Judicial, los cuales son: Francisco Z. Mena, Jalpan, Pantepec, Tlacuilotepec, Tlaxco, Venustiano Carranza, Xicotepec y Zihuateutla.

PRINCIPALES INGRESOS

Para determinar cuáles fueron los ingresos obtenidos por cada rubro, hemos elaborado la siguiente tabla:

Ingresos extraordinarios	Monto
Impuestos	\$ 1, 987, 109. 00
Derechos	5, 902, 833. 99
Aprovechamientos	528, 795. 00
Productos	0.00
Contribuciones de mejoras	0.00
Participaciones federales	47, 061, 312. 77
Aportaciones federales	66, 559, 053. 00
Ingresos extraordinarios	11, 216, 508. 91
TOTAL	\$ 133, 255, 612.67

De la lectura y observación de la tabla precedente destacamos que sin duda son los recursos recibidos vía aportación y participación de naturaleza federal los que representan un monto notoriamente significativo del total de ingresos. En pocas palabras, hablamos del 49.9484% por parte de las Aportaciones y, 35.3164% por Participaciones; con ello los recursos federales representan el 85.2649% de los recursos totales de la Hacienda Pública de Xicotepec.

Lo anterior evidencia claramente la gran dependencia que existe por parte del Municipio hacia los recursos originados por la Coordinación Fiscal. Haciendo una comparativa nos damos cuenta que los ingresos generados por el propio Municipio son mínimos para hacer frente a todo la actividad gubernamental.

No cabe duda que tienen demasiada razón los que precisan que la situación financiera de la institución municipal está severamente dañada ya que hay dos situaciones visibles, la

falta de capacidad para autogenerar ingresos y la necesidad imperiosa de recursos federales.

Consideramos que lo anterior es un problema serio, no sólo para nuestro municipio sino para la institución como tal, pues consideramos que esta situación trasciende a todos los municipios que en la actualidad conforman a cada una de las Entidades Federativas. Sin duda será grave lo que le espera al municipio si no se hace nada para llegar a una autosuficiencia económica.

OBSERVACIONES

A continuación vamos a señalar algunos aspectos que resultaron del estudio de la Ley de Ingresos del Municipio de Xicotepec para el Ejercicio Fiscal 2011, así como, de los montos que se recibieron durante éste.

Podemos ver que en materia de impuestos, el Municipio de Xicotepec no recauda más allá de dos millones de pesos por impuestos, con lo cual no cubre ni si quiera las necesidades básicas, es más, no alcanza para cubrir los servicios de iluminación, parques y jardines, panteones, basura y desechos sólidos, servicios de mercados, transporte, alumbrado público, rastro municipal, puesto que tan sólo por estos servicios requiere aproximadamente de 7 millones de pesos para sufragarlos.

Al haber tan poca percepción por concepto de impuestos, lo más lógico es que se ponga especial atención en la recaudación del Impuesto predial, ya que si le fue asignado de forma exclusiva por mandato Constitucional, lo mínimo que puede hacer es mantener un buen sistema que le permita una mejor recaudación más aún en el supuesto hipotético de que la Entidad a la que pertenece el Municipio saliera del Sistema de Coordinación Fiscal se vería inmerso en serios problemas pues no podría dar mantenimiento a servicios básicos (y eso que no se incluye ni el sector salud, educación y seguridad).

Por otra parte, en el Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles tenemos que decir que el Convenio celebrado no corresponde a ninguno de los que contempla la Ley de Coordinación del Estado de Puebla y sus Municipios sino que se celebra con base en la Ley

Orgánica Municipal que implica una ayuda en la función de recaudación a falta de una infraestructura financiera fuerte.

En el caso de los derechos, tenemos que comentar que alcanzan un monto aproximado a los 5 millones de pesos, lo cual no es suficiente para enfrentar el sector educativo a que están destinados, ello podría resolverse si se obtuvieran derechos por todos y cada uno de los conceptos así aplicables; dicho en otras palabras si no se obtienen grandes ingresos por este concepto, se debe a la omisión en la recaudación.

De los Productos podemos decir que en estos se incluyen indistintamente en el rubro los ingresos por trámites administrativos, lo cual resulta erróneo, ya que en realidad se trata de un Derecho. Esto implica que no existe una regulación cuidadosa de los ingresos, que no hay ni siquiera un conocimiento mínimo de la clasificación de los ingresos municipales.

Ahora hablaremos de las Contribuciones de Mejoras, aunque suene redundante, son un tipo de contribuciones (para ello pedimos recordar la clasificación hecha en el Capítulo Segundo a fin de evitar confusiones), las cuales de acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal debe cumplir con el Principio de Reserva de Ley o Legalidad. En atención a esto, los Acuerdos de Cabildo no tienen tal carácter dado que el Ayuntamiento no es un órgano legislativo, en consecuencia, las contribuciones de mejoras establecidas en ellos no cumplen con el principio constitucional del artículo citado, lo que se traduce en que están viciadas de inconstitucionalidad.

Sobre las participaciones y aportaciones federales podemos decir que representan un monto especialmente importante en comparación con los ingresos propiamente generados por el municipio.

Por último, podemos decir que no hay un verdadero cumplimiento de la tarea fiscal por parte del fisco municipal, esto es, no se llevan a cabo las acciones para propiciar mayores recursos a favor del Municipio, ello lo consideramos “poco idóneo” si lo vinculamos con el fondo donde la participación económica que se da es en atención al ingreso proveniente del Impuesto Predial, por lo que, si hubiese una recaudación más eficaz el Municipio

podría allegarse de mayores recursos más importantes tanto propios como por vía de participación.

APROVECHAMIENTO TOTAL DE SU HACIENDA PÚBLICA

Para determinar en qué proporción aprovecha el municipio su hacienda pública, hemos optado por dar respuesta a tres preguntas: ¿Qué necesita? ¿Qué sobra? ¿Qué ejerce?, mismas que a continuación resolvemos.

La primera de ellas, *¿qué necesita?*, la referimos a dos situaciones: a) las necesidades de la población y b) las necesidades de recursos económicos. Dentro de la primera perspectiva es básico mencionar que la población requiere de ciertos servicios indispensables, que incluso la propia Constitución prevé como exclusivos del Municipio, según lo señala fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a lo segundo, es evidente que el Municipio tiene una gran necesidad de obtener recursos económicos, precisamente, para salvaguardar la satisfacción de la prestación de servicios de primera necesidad para la población; sin embargo, hemos podido observar que no realizan todas y cada una de las acciones que la propia ley prescribe a su favor, ejemplo de ello, tenemos los siguientes: pese a que existe un impuesto en adquisición de bienes inmuebles, Xicotpec no recibe ninguna cantidad, dejando también de percibir ingresos por derechos, el monto por concepto de productos es mínimo y, al menos, en 2011 no tuvo ningún ingreso derivado de financiamientos. De ello podemos decir que pese a las necesidades que tiene, Xicotpec no tiene una vocación para ejercer sus facultades.

Sobre la pregunta *¿qué sobra?* Consideramos que no es que sobre algo puesto que siempre hay cuestiones en qué enfocar el recurso obtenido. Por otra parte, si tomamos en cuenta que los ingresos generados y recibidos por el Municipio no son exorbitantes, entonces nos daremos cuenta que siempre hay algo en qué emplear el recurso en cuestión, el punto es saber y ver en qué es prioritario aplicarlo, así como, buscar obtener con ello los mayores beneficios para la población.

Por último, *¿qué ejerce?*, ha sido un cuestionamiento enfocado a determinar la capacidad que tiene el Municipio de Xicotepec en cuanto a su recaudación de ingresos. Del análisis realizado concluimos que no existe una eficiencia y eficacia para resolver la tarea recaudatoria, es decir, las herramientas que tiene el municipio para obtener ingresos simplemente “no son utilizadas” a un ciento por ciento; entre que no cobra todos y cada uno de sus rubros, dispensa a muchos y no crea una conciencia de cultura fiscal simplemente cae en una institución que se espera a las intervenciones en recursos federales y estatales.

En conclusión, creemos que aunque hay un empleo total de la hacienda pública municipal, ello no implica que se aproveche totalmente puesto que aprovechar es emplear útilmente algo, en este caso, los recursos económicos. De acuerdo a lo mencionado, consideramos que el potencial de los recursos con que cuenta el Municipio de Xicotepec no se aprovecha en su totalidad; lo entendemos de esta manera porque, de sí aprovecharlos, parte de esos se enfocarían para llevar a cabo una política fiscal y hacendaria integral, que lo lleve a determinar de dónde se pueden obtener ingresos, cómo realizar las actividades tendientes a ello y emplearlos adecuadamente.

A partir de la investigación que realizamos podemos llegar a las siguientes:

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

1. Las raíces culturales del municipio en general pueden determinarse dependiendo de la postura que tomemos; nosotros consideramos que el Municipio Mexicano es el resultado de la mezcla entre las culturas prehispánicas, principalmente la cultura azteca o mexicana, y la civilización española que arribó al entonces llamado Nuevo Mundo. No obstante, el sistema que tiene actual vigencia deriva de lo dispuesto en la Constitución de 1917, bajo el contexto de: Municipio Libre.
2. La evolución jurídica del Municipio va encaminada a dar una mayor y mejor base de sostenimiento a la institución en comento; en este orden de ideas, desde la redacción del original artículo 115 de la Carta Magna hasta el día de hoy, ha sido necesario reformarlo, destacando principalmente:
 - a. El haberlo dotado de personalidad jurídica.
 - b. Que posea un patrimonio propio.
 - c. Determinar qué servicios presta de manera exclusiva.
 - d. Considerarlo órgano de gobierno.
 - e. Señalarle cuáles son los elementos mínimos que integran su hacienda pública municipal.
 - f. Darle la posibilidad de que el Ayuntamiento proponga las tasas y tarifas aplicables, así como, tablas de valores unitarios sobre el suelo.
 - g. Facultarlo para aprobar su Presupuesto de egresos.
3. El Estado Federal tiene un funcionamiento complejo, sobre todo tratándose del Estado mexicano, cuyo esquema es distinto al del Estado norteamericano, por esta razón no coincidimos con quienes argumentan que se trata de una simple copia mal hecha.

4. El Estado Federal Mexicano se integra por diferentes Estados Federados, que han sido denominados Entidades Federativas, las que a su vez están conformadas por Municipios considerados, por la Ley Suprema de la Nación, la base de la organización política y administrativa de las mismas. Actualmente constituyen a la República Mexicana treinta y un Entidades Federativas, y un Distrito Federal, así como, dos mil trescientos setenta y cinco municipios.
5. Debe reflexionarse sobre la enorme importancia y valía que guarda la institución municipal dentro del Sistema Federal, pues no sólo representa una delegación administrativa sino que es un nivel de gobierno en el que se toman diversas acciones, las cuales deben guardar todas y cada una de las proporciones que la Ley señala, dado que al ser actos de autoridad, son susceptibles de afectar los derechos mínimos de los particulares.
6. En teoría ,la principal autoridad en el orden municipal es el Ayuntamiento, órgano de gobierno y cuerpo deliberante integrado por el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores; y no el Presidente Municipal como generalmente se cree. En la práctica esto se invierte, ya que al ser invitados los regidores y síndico a formar parte de la “planilla”, queda claro que el Ayuntamiento obedece a las pretensiones del Presidente Municipal.
7. Es evidente que si se tuviesen cuerpos conformados por funcionarios públicos éticos y pensantes, bien podría llegarse a un verdadero ejercicio de la democracia desde el seno del municipio.
8. El municipio no tiene potestad tributaria, por lo que no puede fijar o establecer contribuciones; ello en virtud de que carece de un órgano legislativo como tal.
9. La manera en la que se pueden establecer contribuciones municipales es a través de las Legislaturas Estatales, lo que pone al Municipio en desventaja ya que está condicionado a la aprobación de otro ente. En estos términos no se puede hablar de una Autonomía absoluta del orden municipal.
10. Consideramos que la llamada “Autonomía Hacendaria del municipio” debería reputar sobre la administración libre y sin ataduras políticas de los recursos

económicos. Sin embargo, esto no siempre ocurre debido a que generalmente hay tintes políticos en las relaciones de gobierno.

11. Los instrumentos jurídicos que regulan al Municipio son:

- a. Aquellos que hacen una descripción de todo él, e incluye a la Constitución Suprema, la Constitución Local y la Ley Orgánica del Municipio.
- b. Los que versan sobre su aspecto tributario.

En lo que concierne a la materia tributaria, aclaramos que no hay una ley propia para cada ingreso como sucede a nivel federal, todo está comprendido en una sola norma: Ley de Hacienda Municipal, de índole netamente tributaria, que conjuntamente con el Código Fiscal Municipal, la Ley de Catastro del Estado de Puebla así como la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Puebla, la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Puebla, y en específico para nuestro caso práctico, la Ley de Ingresos del Municipio de Xicotepec, conforman el marco jurídico tributario municipal.

12. La Ley de Ingresos de Xicotepec es irregular, ya que:

- a. Es una ley de ingresos de naturaleza atípica que no sigue los parámetros que al respecto marcan las Leyes de ingresos federal y estatal, lo mencionamos porque no tiene una valoración económica de los ingresos a obtener durante el ejercicio fiscal, y sólo puede encontrarse en ella el listado de los conceptos que tiene derecho a cobrar el Municipio, por lo que consideramos que no cumple con los lineamientos de toda ley de ingresos. Bajo este contexto concluimos que el cobro de dichos conceptos es inconstitucional.
- b. Para conocer los montos previsibles que durante el ejercicio fiscal de 2011 se aplicarán, tuvimos que recurrir a sitios oficiales electrónicos del Gobierno del Estado de Puebla, el Informe Presidencial del año mencionado y la Ley de Ingresos estatal. Para determinar la congruencia entre los montos por ingresos y egresos acudimos al Presupuesto de Egresos del Municipio, sorprendente fue no encontrar publicado dicho

documento en el Periódico Oficial tal cual lo indica la Ley, por lo que consideramos que no hay fundamento para la realización de gasto alguno, ya que se carece de una ley vigente que lo permita.

- c. Se confunden los conceptos Derechos y Productos al describir que son *productos* los ingresos que se tienen derecho a percibir por la prestación de un servicio administrativo; por lo que concluimos existe una falta de técnica jurídico – legislativa en la materia de nuestro estudio.
 - d. Que Xicotepec no contempla el cobro Derechos por empadronamiento y, sin embargo, percibe ingresos por este rubro, bajo una ausencia total de fundamento legal.
 - e. Uno de los ingresos relevantes es por el cobro **de Derechos por Expedición de Certificado Médico a Meretrices**. Este rubro nos llama la atención en tanto que consideramos que:
 - i. Genera un trato discriminatorio al referir el término *meretriz* en la Descripción que se anota en el comprobante, ya que se enfoca en la calidad del sujeto y no, en el estado de salud.
 - ii. El Estado no salvaguarda los derechos de la persona que se dedica a la prestación de servicios sexuales.
 - iii. Se dá por sentada la licitud del “*oficio*”, con el cobro por este concepto, pues tal parece que se admite el ejercicio de la prostitución disfrazado de sexoservicio.
13. El 85% del monto de los ingresos de Xicotepec son recursos procedentes de la Federación, ello implica una dependencia extrema de los mismos, al grado que el Municipio únicamente actúa con base en ellos.
14. Debido a la *dependencia y esperanza* enfocada en los ingresos federales, la actividad recaudatoria de Xicotepec es prácticamente nula, pues no se esfuerza en recaudar por conceptos a los que sí tiene derecho. Simplemente no hay un pleno ejercicio de las facultades recaudatorias que la ley otorga al Municipio.

15. No se llevan a cabo Procedimientos Administrativos de Ejecución, lo que pensamos puede ser por: ignorancia, pasividad o porque se considere que el valor económico para perseguir la recaudación es más costoso que la recaudación misma. Otra explicación según opinión generalizada, es el costo político que representaría tanto para el Partido Político como para las aspiraciones del Presidente Municipal en turno, dado que este cargo es el inicio en la carrera política en el Estado.
16. No hay un *espíritu* de pago en la comunidad, es decir, el concepto *obligación de contribuir a los gastos públicos* para nada le interesa a la población; ello principalmente deriva de la poca confianza que se tiene hacia quienes ejercen los gastos y administran los recursos así como de la insatisfacción en la prestación de servicios públicos.
17. La búsqueda de una imagen pública del “gobernante generoso” ha llevado a un aspecto negativo de la hacienda pública, debido a que con base en sus facultades de condonación de multas se disminuye el ingreso esperado.
18. Pese a que en la página electrónica del H. Ayuntamiento de Xicotepec se prevea un apartado de Ley de Ingresos y Ley de Presupuesto autorizado, no se puede acceder a estos y no hay modo de realizar una constatación de los ingresos percibidos y la aplicación de los mismos, ya que:
 - a. No se cuenta con una de Ley de Ingresos típica.
 - b. No hay acceso a la publicación de la Ley de Presupuesto de Egresos.En razón de esto, bien podemos decir que no existe una transparencia en los recursos económicos del Municipio.
19. La información que proporcionan las autoridades sobre estos temas es muy escueta, lo que nos hace suponer “ignorancia”, o bien, “temor” de que algo sea descubierto.
20. En territorio xicotepequense se encuentran los climas: semicálido – húmedo y cálido – húmedo, lo que le permite desarrollar actividades agrícolas, tener una flora y fauna abundante, y desarrollar tanto actividades industriales como de

servicios relacionados con los frutos y recursos que posee, principalmente la cosecha de café.

21. Si en un lugar que parece estar en proceso de desarrollo ocurre lo que hemos descrito, es seguro que en otros Municipios puede haber un mayor rezago en materia fiscal. Si ello lo aplicamos a nivel nacional, no cabe duda que la problemática del municipio en materia hacendaria es enorme.
22. Sin embargo, consideramos que si la problemática financiera aqueja a gran mayoría de los municipios del País, de impulsarles y ponerles la debida atención, se tendría un avance generalizado para la institución municipal, a nivel nacional.
23. Consideramos que al tener centros de población reducidos, salvo ciertas excepciones, los Municipios pueden atender directamente los problemas que lo aquejan, y encontrar las soluciones desde la base de la organización política y administrativa del País.
24. Existen grandes abismos entre lo que la Ley constriñe y lo que en la vida real se ejecuta, por lo que mientras no busquemos una actuación equitativa y justa entre ambos, jamás podrá haber un Gobierno Municipal que cumpla con sus funciones, ni una sociedad que esté conforme con lo que tiene.

Para finalizar, queremos mencionar que el objetivo de las propuestas presentadas es reforzar al Municipio Mexicano como la célula base del Estado, por ello se tiene que trabajar arduamente sobre el mismo.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA

Con base en la investigación efectuada para el presente trabajo nos encontramos los siguientes problemas fundamentales en el caso del Municipio de Xicotepec:

- Débil recaudación
- Excesiva dependencia de los ingresos federales
- Falta de capacidad técnica en relación a los presupuestos

Por lo que tenemos a bien hacer las siguientes propuestas:

1. Para mejorar la capacidad recaudatoria del municipio se requiere implementar un programa de instrucción a los funcionarios a fin de que ejerzan eficientemente las facultades que la propia ley les señala ya que no puede ser posible que existan rubros, contemplados en ley, que no sean tomados en cuenta, constituyendo ingresos que el Municipio deja de percibir.
2. Proponemos que una manera para incrementar los ingresos sea mediante la adquisición de patrimonio destinado a relaciones de derecho privado, esto podría hacerse mediante:
 - Inversión en la construcción y/o adquisición de inmuebles que posteriormente sirvan para generar ingresos por vía de Productos:
 - Nosotros pensamos que una opción podría ser la adquisición de predios que puedan destinarse a su renta para exhibiciones de distintos productos o donde puedan realizarse eventos a nivel municipal y también regional. Esta propuesta se hace en razón de observamos que en el Municipio de Xicotepec, el pueblo tiene su “Feria de Primavera” durante la Semana Santa, y que se llevan a cabo en terrenos de la Asociación Ganadera. De una plática que

sostuvimos con el Tesorero Municipal entendimos que dicho festejo no representa ningún ingreso para Xicotepec, “por el contrario el Ayuntamiento siempre termina perdiendo” lo que significan erogaciones adicionales, “la única vez que vi que no fue así –nos dice el funcionario– fue en la feria de la junta auxiliar de Canaditas en el Municipio de Necaxa y eso fue porque se vendió el evento, se vendió por \$300, 000.00”. Con base en esto, nos percatamos que se pueden buscar alternativas para obtener ingresos en favor del Municipio.

- Otra opción puede ser el arrendamiento de inmuebles propiedad del Municipio con servicios básicos, puedan tener usos diversificados, como: alojamiento de personas cuyo trabajo está en empresas a los alrededores del Municipio, o bien, de estudiantes provenientes de Juntas auxiliares. También pensamos que se podrían usar para lugares de lectura, clases e impulso a la participación de la población para preparar a una sociedad interactiva y demandante.
3. Dar prioridad en la atención y calidad de los servicios municipales prestados, puesto que ello generará confianza en la población sobre el uso de los ingresos que se obtienen y *que salen del bolsillo de ésta*.
 4. Mejorar el panorama del campo mexicano debido a que en su mayoría los municipios aún se dedican a éste.
 - En Xicotepec, por ejemplo, no todas las hectáreas posibles de siembra se utilizan. Aproximadamente se siembra un 25 % de las tierras disponibles, dentro de ello destaca la cosecha de café y plantas de ornato, naranja, lichi y macadamia. En el primer Capítulo de este trabajo se comentó la diversidad de productos naturales que se pueden obtener, es por ello que consideramos sí hay elementos para una mayor explotación que permitirá enriquecer a la región.

- Un caso especial es la producción de café ya que aproximadamente cosechan 100,000 toneladas, de las cuales no representan ingreso para la hacienda municipal. En atención a esto, proponemos que se establezca un Fondo al que aporten los productores del café a favor del municipio mediante donaciones y servicios a la comunidad.
5. Dado que el sector agrícola ha sido desprotegido y abandonado, proponemos que, quienes tienen facultad para ello, formulen y lleven a cabo reformas en la materia, en búsqueda de un desarrollo y desempeño económico suficientes para atender el elemento salud, educación y seguridad pública. Creemos que para lograrlo se requieren políticas públicas, las cuales sugerimos sean realistas y no engorrosas, que estén centradas en el acontecer mexicano y cuya ejecución sea viable.
 6. Dada la investigación realizada no propugnamos por dotar de una potestad tributaria soberana a los Ayuntamientos, no obstante, consideramos que el Municipio tiene el deber de estar ampliamente enterado de sus capacidades económicas para poder emitir las propuestas correspondientes. Sabemos que esto ya está en ley, lo que queremos decir es que se trabaje más en una capacitación más funcional en materia hacendaria para que, a través de un papel activo en el sistema, resurja y supere poco a poco su rezago financiero.
 7. Dar capacitaciones técnicas sobre los temas que conciernen al Municipio. Partiendo de que existe el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas se puede reforzar su actividad y depurarlo para que se convierta en un centro al que acudan las autoridades municipales y obtengan el mayor provecho posible.
 8. En materia de egresos hemos comentado las serias complicaciones que tuvimos para encontrar el Presupuesto para 2012, en virtud de esto proponemos que se inste a los Municipios a participar y elaborar sus Presupuestos, haciéndolos públicos en términos de ley.
 9. En el caso de los ingresos proponemos se lleven a cabo Leyes de Ingresos con los esquemas que emplea la Federación y el Estado dado que es inconcebible no tener

idea de los posibles ingresos y, aún así, se pretenda ejercer un gasto. Ellos nos llevará a romper con la deficiencia que se tiene a nivel presupuestario.

- Suprimir el término *meretriz* en la descripción de los comprobantes que se dan por concepto de Derechos por expedición de certificados médicos, y en general, cualquier concepto que implique discriminación.

10. Que exista Transparencia en el recibimiento de recursos y en el empleo de ellos ya que aunque el Estado y Municipio propugnen por la *claridad de cuentas* hemos podido constatar que no es así. Por ello proponemos que:

- Se publiquen los montos recibidos, no sólo en el Periódico Oficial del Estado dado que será poco probable que alguien no inmerso en la materia acuda a en su búsqueda, sino que también se den a conocer a la población en los bajos del Palacio Municipal.
- Se pueda acceder a la Cuenta Pública de cada ejercicio y no que únicamente se manifieste la aprobación de la misma sin explicación alguna.

11. Impulsar una cultura fiscal vista desde dos perspectivas, en el sentido de que, por una parte, la población comprenda que es obligatorio contribuir al gasto público, y por la otra, que se haga un ejercicio correcto de las facultades establecidas en ley. En este sentido agregamos que la participación conjunta es imprescindible para romper con el penoso lastre que se ha construido.

ANEXO 1

Texto original del artículo 115 de la Constitución de 1917.

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

I.— Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

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

III.— Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

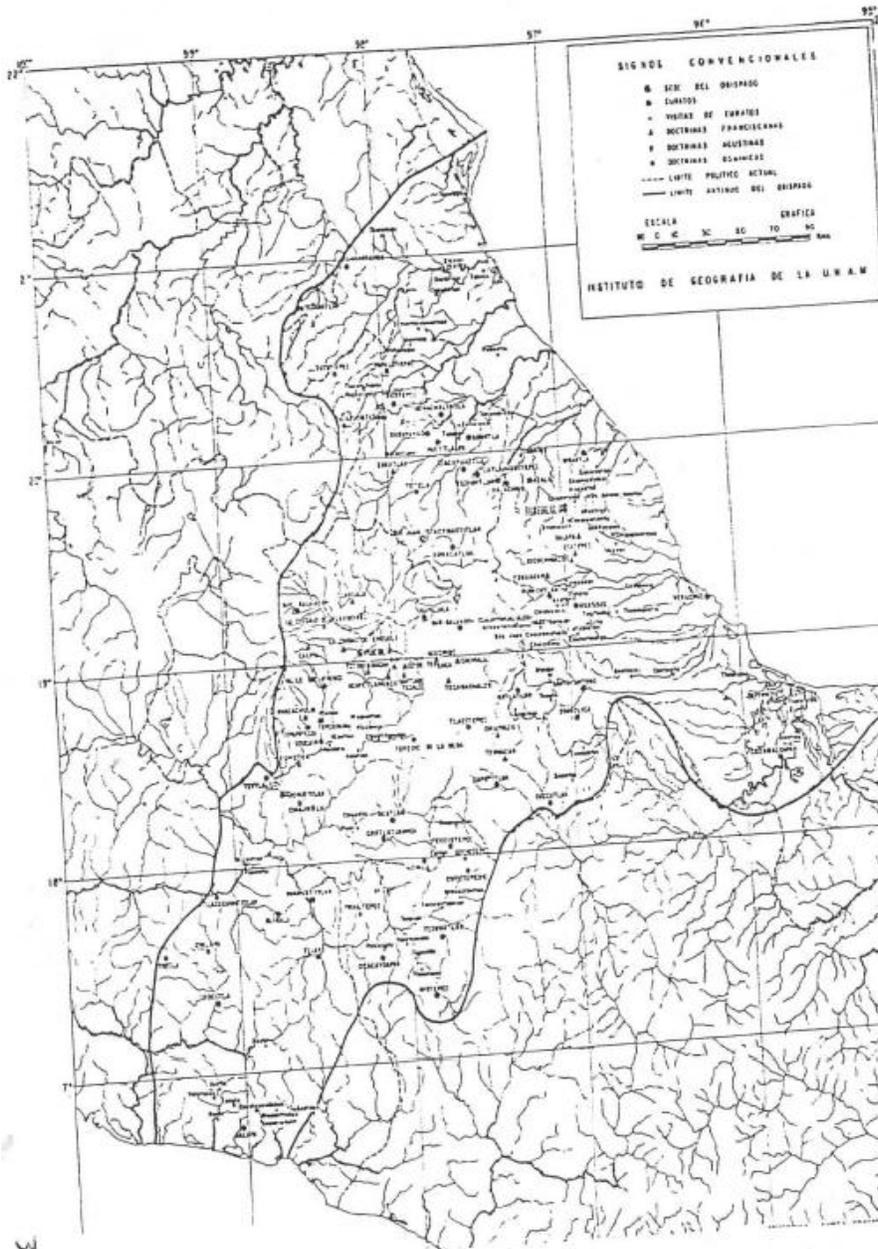
El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de cada Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un Diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

ANEXO 2

Extensión de la Provincia de Puebla.



²⁹² CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA, Relación histórica de honorable Congreso del Estado de Puebla (1821–2001), México, LIV legislatura, 2001 p. 32

ANEXO 3

Distinción entre hecho generador y hecho imponible

... a continuación:

PRESUPUESTO DE HECHO O HIPÓTESIS DE INCIDENCIA	HECHO GENERADOR
— Descripción genérica e hipotética de un hecho;	— Hecho concretamente ocurrido en el mundo fenoménico, empíricamente verificable (<i>hic et nunc</i>);
— Concepto legal (universo del derecho);	— Hecho jurígeno (esfera tangible de los hechos);
— Designación del sujeto activo;	— Sujeto activo ya determinado;
— Criterio genérico de identificación del sujeto pasivo;	— Sujeto pasivo: Ticio;
— Criterio de fijación del momento de la configuración;	— Realización —día y hora determinados;
— Eventual previsión genérica de circunstancias de modo y lugar;	— Modo determinado y objetivo, local determinado;
— Criterio genérico de medida (base imponible).	— Medida (dimensión determinada).

²⁹³ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho financiero mexicano, 9 ed., México, Porrúa, 2001, p. 413.

ANEXO 4

División territorial de los Estados Unidos Mexicanos

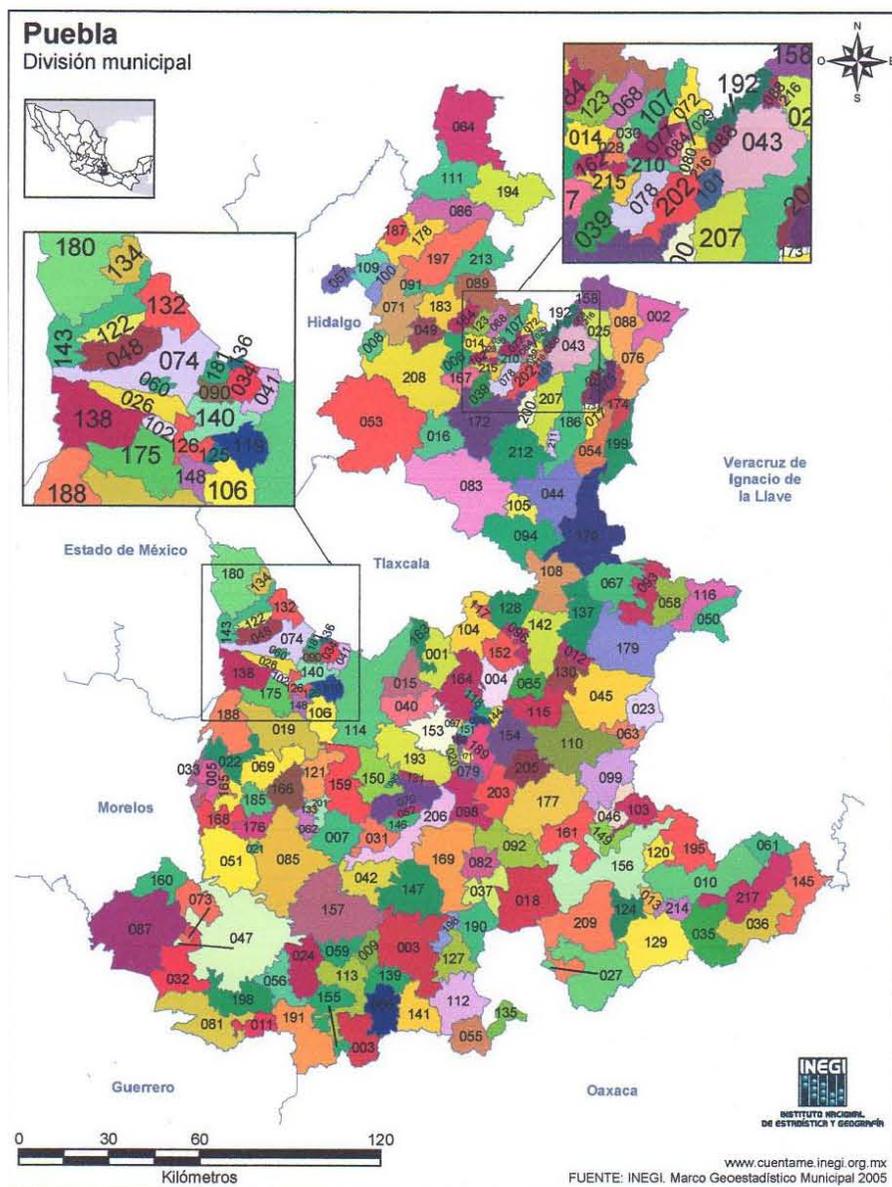


294

²⁹⁴http://solgeo.inegi.org.mx/mapoteca/frames.html?layer=100&map=%2Fvar%2Fwww%2Fhdocs%2Fmapoteca%2Fmap_dig_cuentame2.map&program=%2Fcgi

ANEXO 5

División territorial actual del Estado Libre y Soberano de Puebla



Puebla

División Municipal

001 Acajete	051 Chietla	101 Nauzontla
002 Acateno	052 Chigmecatitlán	102 Nealtican
003 Acatlán	053 Chignahuapan	103 Nicolás Bravo
004 Acatzingo	054 Chignautla	104 Nopalucan
005 Acteopan	055 Chila	105 Ocotepec
006 Ahuacatlán	056 Chila de la Sal	106 Ocoyucan
007 Ahuatlán	057 Honey	107 Olintla
008 Ahuazotepec	058 Chilchotla	108 Oriental
009 Ahuehuetitla	059 Chinantla	109 Pahuatlán
010 Ajalpan	060 Domingo Arenas	110 Palmar de Bravo
011 Albino Zertuche	061 Eloxochitlán	111 Pantepec
012 Aljojuca	062 Epatlán	112 Petlalcingo
013 Altepexi	063 Esperanza	113 Piaxtla
014 Amixtlán	064 Francisco Z. Mena	114 Puebla
015 Amozoc	065 General Felipe Ángeles	115 Quecholac
016 Aquixtla	066 Guadalupe	116 Quimixtlán
017 Atempán	067 Guadalupe Victoria	117 Rafael Lara Grajales
018 Atexcal	068 Hermenegildo Galeana	118 Los Reyes de Juárez
019 Atlixco	069 Huaquechula	119 San Andrés Cholula
020 Atoyatempan	070 Huatlatlauca	120 San Antonio Cañada
021 Atzala	071 Huauchinango	121 San Diego la Mesa Tochimiltzingo
022 Atzitzihuacán	072 Huehuetla	122 San Felipe Teotlalcingo
023 Atzitzintla	073 Huehuetlán el Chico	123 San Felipe Tepatlán
024 Axutla	074 Huejotzingo	124 San Gabriel Chilac
025 Ayototxco de Guerrero	075 Hueyapan	125 San Gregorio Atzompa
026 Calpan	076 Hueytamalco	126 San Jerónimo Tecuanipan
027 Caltepec	077 Hueytlalpan	127 San Jerónimo Xayacatlán
028 Camocuautila	078 Huitzilán de Serdán	128 San José Chiapa
029 Caxhuacan	079 Huitziltepec	129 San José Miahuatlán
030 Coatepec	080 Atlequizayan	130 San Juan Atenco
031 Coatzingo	081 Ixcamilpa de Guerrero	131 San Juan Atzompa
032 Cohetzala	082 Ixcaquixtla	132 San Martín Texmelucan
033 Cohuecán	083 Ixtacamaxtitlán	133 San Martín Totoltepec
034 Coronango	084 Ixtepec	134 San Matías Tlalancaleca
035 Coxcatlán	085 Izúcar de Matamoros	135 San Miguel Ixtilán
036 Coyomeapan	086 Jalpan	136 San Miguel Xoxtla
037 Coyotepec	087 Jolalpan	137 San Nicolás Buenos Aires
038 Cuapiaxtla de Madero	088 Jonotla	138 San Nicolás de los Ranchos
039 Cuautempan	089 Jopala	139 San Pablo Anicano
040 Cuautinchán	090 Juan C. Bonilla	140 San Pedro Cholula
041 Cuautlancingo	091 Juan Galindo	141 San Pedro Yeloixtlahuaca
042 Cuauyuca de Andrade	092 Juan N. Méndez	142 San Salvador el Seco
043 Cuetzalan del Progreso	093 La fragua	143 San Salvador el Verde
044 Cuyoaco	094 Libres	144 San Salvador Huixcolotla
045 Chalchicomula de Sesma	095 La Magdalena Tlatlauquitepec	145 San Sebastián Tlacotepec
046 Chapulco	096 Mazapiltepec de Juárez	146 Santa Catarina Tlaltempan
047 Chiautla	097 Mixtla	147 Santa Inés Ahuatempan
048 Chiautzingo	098 Molcaxac	148 Santa Isabel Cholula
049 Chiconcuautla	099 Cañada Morelos	149 Santiago Miahuatlán
050 Chichiquila	100 Naupan	150 Huehuetlán el Grande

www.cuentame.inegi.org.mx

FUENTE: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2005

Puebla

División Municipal

151	Santo Tomás Hueyotlipan	201	Xochiltepec
152	Soltepec	202	Xochitlán de Vicente Suárez
153	Tecali de Herrera	203	Xochitlán Todos Santos
154	Tecamachalco	204	Yaonáhuac
155	Tecomatlán	205	Yehualtepec
155	Tecomatlán	206	Zacapala
156	Tehuacán	207	Zacapoaxtla
157	Tehuizingo	208	Zacatlán
158	Tenampulco	209	Zapotitlán
159	Teopantlán	210	Zapotitlán de Méndez
160	Teotlalco	211	Zaragoza
161	Tepanco de López	212	Zautla
162	Tepango de Rodríguez	213	Zihuateutla
163	Tepatlxco de Hidalgo	214	Zinacatepec
164	Tepeaca	215	Zongozotla
165	Tepemaxalco	216	Zoquiapan
166	Tepeojuma	216	Zoquiapan
167	Tepetzintla	217	Zoquitlán
168	Tepexco		
169	Tepexi de Rodríguez		
170	Tepeyahualco		
171	Tepeyahualco de Cuauhtémoc		
172	Tetela de Ocampo		
173	Teteles de Avila Castillo		
174	Teziutlán		
175	Tianguismanalco		
176	Tilapa		
177	Tlacotepec de Benito Juárez		
178	Tlacuilotepec		
179	Tlachichuca		
180	Tlahuapan		
181	Tlaltenango		
182	Tlanepantla		
183	Tlaola		
184	Tlapacoya		
185	Tlapanalá		
186	Tlatlauquitepec		
187	Tlaxco		
188	Tochimilco		
189	Tochtepec		
190	Totoltepec de Guerrero		
191	Tulcingo		
192	Tuzamapan de Galeana		
193	Tzicatlacoyan		
194	Venustiano Carranza		
195	Vicente Guerrero		
196	Xayacatlán de Bravo		
197	Xicotepec		
198	Xicotlán		
199	Xiutetelco		
200	Xochiapulco		

www.cuentame.inegi.org.mx

FUENTE: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2005

ANEXO 6



ACUSE DE RECIBO DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN

FOLIO DE LA SOLICITUD: 00298612

FECHA Y HORA DE LA SOLICITUD: 03/septiembre/2012 a las 13:08 horas

NOMBRE DEL SOLICITANTE: KAROL RIVERA BARRIOS
DIRECCIÓN DEL SOLICITANTE: OBRERO MUNDIAL - Piedad Narvarte
CORREO ELECTRÓNICO: odisea_352@hotmail.com

DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA CUAL SE ENVÍO LA SOLICITUD:
Secretaría de Finanzas

INFORMACIÓN SOLICITADA*: HE DECIDIDO ADJUNTAR UN DOCUMENTO PARA HACER LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN.

ARCHIVO ADJUNTO: SOLICITUD DE INFORMACIÓN.doc

MEDIO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES: Vía INFOMEX - Sin costo

De conformidad al Oficio SEP-7.2.4-DDAyC/T657/12 de la Secretaría de Educación Pública, se comunica el periodo vacacional del SECTOR EDUCATIVO, por lo que del 23 de julio al 03 de agosto del presente año se suspenderán los términos que corren dentro de los procedimientos en trámite de Solicitudes de Información y Recursos de Revisión, por lo que las solicitudes y recursos que se reciban el viernes 20 de julio a partir de las 18:00:01 horas se registrarán el día lunes 06 de agosto de 2012 a las 09:00 horas.

Asimismo, aquellas Solicitudes y Recursos de Revisión que se encuentren en trámite del 23 de julio al 03 de agosto, suspenderán el conteo del plazo establecido por el artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reiniciándose el mismo, el día hábil siguiente.

PLAZO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES:

Respuesta a la Solicitud de información	10 DÍAS HÁBILES	17/09/2012
Respuesta a la Solicitud de información con ampliación de plazo	20 DÍAS HÁBILES	01/10/2012

En caso de que se le requiera complementar o aclarar su solicitud, la información solicitada ya se encuentre publicada en

²⁹⁶ Hicimos una Solicitud respecto de la posible existencia del Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria y, Ley de Presupuesto de Egresos del Municipio para el Ejercicio Fiscal 2011

algún medio o la Unidad de Acceso no sea competente, las fechas especificadas para dar respuesta se modificarán.

IMPORTANTE

HORARIO DE ATENCIÓN:

El horario de atención a las solicitudes de acceso a la Información en un día inhábil o a partir de las 18:00:01 horas de un día hábil, se tendrán por recibidas al día hábil siguiente.

COSTOS DE REPRODUCCIÓN:

"El acceso a la información pública será gratuito, sin embargo, en caso de solicitar su reproducción, se deberán cubrir previamente a su entrega los costos respectivos".

Art. 58 LTAIPEP

BIBLIOGRAFÍA

- ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México: el municipio base fundamental del federalismo en México*, México, Porrúa, 2009, p. 278.
- ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2002, p. 574.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho fiscal*, 18a ed., México, Themis, 2004, p.578.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2002, p. 915.
- BOZA MORENO, José, *El derecho municipal en el doble orden doctrinal y legal*, España, 1952, p.
- BRAVO UGARTE, José, *Compendio de historia de México*, 13 ed., México, JUS, 1993 p. 364
- BURGOA TOLEDO, Carlos Alberto, *Los principios tributarios en serio*, REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM, Vol. 5, No. 8, Enero-Junio, 2009, México, D.F.
- OMISIÓN ORGANIZADORA DE LOS FESTEJOS DEL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA Y CENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *La revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento jurídico social*. México, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO – FACULTAD DE DERECHO, 2000, p. 518.
- CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA, *Relación histórica de honorable Congreso del Estado de Puebla (1821 – 2001)*, México, LIV legislatura, 2001 p. 331.
- DE LA CRUZ ROBLES, José Alfredo, *Hacienda pública y potestad tributarias municipales*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, colección Estudios jurídicos, vol. XIV, tesis de licenciatura premiada, p. 223.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 9 ed., México, Porrúa, 2001, p.

DELGADILLO, Humberto Luis, *Principios de derecho tributario*, 5a ed., México, Limusa, 2006, p. 223.

DÍAZ CÓRDOVA Y LÓPEZ, Roberto y RABASA GAMBOA, Emilio (coords.), *Problemas actuales de derecho financiero mexicano*, 18a ed., México, Porrúa – Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, 2006, p. 125.

DUBLAN, Manuel, *Derecho fiscal*, México, Porrúa, 1975, p. 99.

ECO, Humberto, *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, México, Gedisa, 1988, p. 267.

ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *Nueva historia mínima de México*, México, Colegio de México, 2004, p. 12.

EVANGELISTA ORTIZ, Guadalupe, *El impuesto predial en las haciendas públicas municipales*, 3ª ed., México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal – Tribunal Fiscal de la Federación, 1989, colección Estudios Jurídicos, vol. XI, p. 229.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas públicas*, 6a ed., México, Porrúa, 2003, p. 399.

_____ *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 1998, p. 340.

FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 31 ed., México, Porrúa, 1995, p. 529.

GALLO T., Miguel Ángel, *México en su historia 1. Del México antiguo a la república restaurada*, México, Quinto Sol, 2003, p. 241

GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 1128

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, 8a ed., México, Porrúa, 2004, p. 149.

GUERRERO AMPARAN Juan Pablo y GUILLEN LÓPEZ Tonatiuh coord., *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional: memorias del seminario en el CIDE*, México, Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999, p.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, 2 ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 1390.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, SENADO DE LA REPÚBLICA, *El municipio mexicano*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2001, p. 140.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, *Lecciones de derechos tributario*, México, International Thomson, 2004, p. 451.

LÓPEZ LUJÁN, Leonardo y MANZANILLA, Linda coord., *Historia antigua de México*, México, INAH – Coordinación de Humanidades Instituto de Investigaciones Antropológicas, 2001, V. III: El horizonte posclásico, p. 413.

LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Porrúa – Universidad Anahuac del Norte, 2007, p. 259.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, 16a ed., México, Porrúa, 2003, p. 351.

MÉXICO, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República, *El municipio mexicano*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2001, p. 140.

MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Porrúa, 2005, P – Z, p.3923

MÉXICO, Secretaría de Gobernación. *El municipio mexicano*, 2a. ed., México, Secretaría de Gobernación, 1994, 183 p.

- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 250.
- NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel (coords.), *Derecho presupuestario. Temas selectos*, México, Porrúa, 2006, p. 221.
- NAVA OTEO, Guadalupe, *Cabildos y ayuntamientos de la Nueva España en 1808*, México, Secretaría de Educación Pública, 1973, p. 190.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *Historia municipal de México*, Tesis publicada México, 1955, p.538
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, México, Oxford University Press, 2003, V. I, p. 170.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *El Municipio libre producto genuino de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2010, p. 472.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22 ed., España, 2001, p. 2235.
- RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, 2ed., México, Porrúa, 1998, p. 428.
- REYES VERA, Ramón, *El Municipio Fiscal Mexicano en el Siglo XXI*. NUEVO CONSULTORIO FISCAL Año 16, No. 305, Mayo, México, Distrito Federal, 2002.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a ed., México, Oxford University Press, 1998, p. 309.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México, UNAM, 2004, p. 112.
- SMITH, Adam, *Riqueza de las naciones*, 15a ed., México, Publicaciones Cruz, 2002, p. 554.

STRESSER – PÉAN, Guy, *El código de Xicotepec. Estudio e interpretación*, México, Gobierno del Estado de Puebla – Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos – Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 209.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 272.

_____ *El municipio en México y en el mundo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 794.

VALLARTA PLATA, José Guillermo, *El municipio en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 574.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho fiscal*, México, Oxford University Press, 2010, p. 796.

LEGISGRAFÍA

Código Fiscal de la Federación

Código Fiscal Municipal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

- Anexo 1
- Anexo 2
- Anexo 3
- Anexo 4
- Anexo 5
- Acuerdo Modificadorio Anexo 5
- Anexo 6
- Anexo 8, Comercio Exterior
- Anexo 17, Cuotas adicionales IEPS, Gasolinas y Diesel

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

Declaración de Coordinación en Materia de Derechos

Ley de Catastro del Estado de Puebla

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios

Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2012

- Anexo de Información Adicional del Presupuesto de Egresos del Estado 2012

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley de Hacienda del Estado de Puebla

Ley de Hacienda Municipal

Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2012

Ley de Ingresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 2012

Ley de Ingresos del Municipio de Xicotepec para el Ejercicio Fiscal 2011

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

Ley del Impuesto Sobre la Renta

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla

Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica Municipal

Presupuesto de Egresos de la Federación 2012

CIBERGRAFÍA

[htdocs%2Fmapoteca%2Fmap_dig_cuentame2.map&program=%2Fcgi](#)

<http://cuentame.inegi.org.mx/economia/default.aspx?tema=E>

http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/div_municipal/pueblampioscolor.pdf

<http://lema.rae.es/drae/?val=CONTRIBUCION>

<http://solgeo.inegi.org.mx/mapoteca/frames.html?layer=100&map=%2Fvar%2Fwww%2F>

<http://www.amixtlan.com/2011/06/1920>

<http://www.amixtlan.com/2011/06/1920-itinerario-y-sucesos-en-la-ruta-de.html>

http://www.drleyes.com/page/diccionario_juridico/

<http://www.definicion.org/presupuesto-de-egresos-de-la-federacion>

<http://www.travel-leon.net/2010/04/tlaxcalantongo-muerte-de-un-presidente.html>

<http://www.wordreference.com/definicion/equidad>

<http://www.wordreference.com/definicion/legalidad>

<http://www.wordreference.com/es/en/frames.asp?es=IMPUESTOS>