



JAIME NICOLAS LOPEZ

**Derecho Fiscal Municipal
(Incluye Jurisprudencia)**

U A S L P

**facultad de
derecho**

**instituto de investigaciones
jurídicas
1990**

DERECHO FISCAL MUNICIPAL
(Incluye Jurisprudencia)



JAIME NICOLAS LOPEZ

DERECHO FISCAL MUNICIPAL
(Incluye Jurisprudencia)

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Facultad de Derecho

Instituto de Investigaciones Jurídicas — 1990

© *Derechos reservados*

ISBN-968-6194-001-0 COLECCION COMPLETA
ISBN-968-6194-31-2
0137-89029-A-0016

Editorial Universitaria Potosina

INTRODUCCION

La dinámica que se ha impreso al Municipio en México a través de reformas constitucionales y reglamentarias, así como de la celebración de convenios intergubernamentales ha ocasionado la necesidad de su estudio desde los más diversos enfoques y es el área de las finanzas municipales la de más preocupación inmediata por el estado de atraso económico en que los municipios en general se encuentran.

El Derecho Fiscal Municipal está evolucionando de manera considerable a pesar del carácter estático que durante largo tiempo asumió. Sin embargo, su contenido positivo es mayor que el avance doctrinal, por lo que los juristas deben tener, cada vez una mayor participación que posibilite la eficacia de la legislación municipal.

La vigorización del Derecho Local y Municipal exige la constante revisión de los problemas regionales, en forma tal que exista una efectiva correlación entre realidad y normatividad, lo cual supone el concurso de profesionales. Tratándose del Derecho Municipal, particularmente del relativo a su hacienda, se hace necesario que el jurista aporte sus conocimientos y experiencias a fin de que se garantice su actualización a través del ejercicio del servicio público, de la cátedra, publicaciones, etc. Esta es una finalidad elemental común que se advierte en la mayoría de las obras escritas sobre el tema de la municipalidad y en la que se busca incluir la presente.

Al mismo tiempo se trata de subrayar la importancia de los estudios municipales, aunque fuera por el sólo hecho de ser el municipio una de las entidades gubernamentales que integran nuestra organización política de servicio público, lo

que explica de suyo la necesidad del avance legislativo y doctrinal.

Son las instituciones educativas las que tienen una mayor responsabilidad en la formación de técnicos y especialistas con suficiente vocación y capacidad de contribuir en la eficacia de instituciones, como la municipal. Actualmente, por ejemplo, una Facultad de Derecho que no comprenda al Derecho Local y Municipal dentro de sus programas de estudio, es una entidad incompleta y que merece ser compelida a corregir una omisión del todo injustificada, poniendo al día con una visión básica del futuro sus planes de desarrollo para la enseñanza del Derecho.

Por consiguiente, el presente texto elemental sobre Derecho Fiscal Municipal, es una sugerencia a las facultades que se ocupan del Derecho, de no dejar de lado al Derecho Local, puesto que es una realidad con peculiaridades que le distinguen de los demás Derechos especialmente considerados. Ahora menos que antes puede dejarse de lado puesto que presenta una marcada transición hacia la búsqueda del fortalecimiento financiero, mismo que sólo es posible con el concurso de los egresados de los centros educativos nacionales, en especial de las facultades de Derecho.

El texto presenta de manera simplificada los temas fundamentales que un curso de Derecho Fiscal Municipal debe abordar en nuestro medio, sin entrar directamente —pero sí indirectamente— a su objeto central: el ingreso municipal. Se optó por proporcionar alguna información de carácter general que permitiera ubicar mejor el problema específico de la Hacienda Municipal. Este estudio pretende ser una guía básica para la comprensión de las finanzas municipales, apuntando además, complementariamente, a través de cuestionarios en cada uno de sus capítulos los temas que exigen de un examen más detenido y los que bastará con un mínimo de atención para comprenderlos.

Es pertinente aclarar que en general se procuró emplear un lenguaje sencillo para facilitar a los lectores que se inician en el tema, la comprensión de los contenidos. No obstante pa-

ra su cabal inteligencia y ante la dificultad de eliminar del todo los tecnicismos o los conceptos elusivos, al final de los capítulos aparece una lista de palabras con su significado elemental.

En anexo se incluyen tesis y jurisprudencia sobre conflictos derivados de la gestión pública municipal y, para facilitar su consulta se ordenaron por temas, agrupando las que contemplan un mismo problema, o bien, situaciones similares, de igual manera se formularon comentarios a aquellas tesis importantes o desafortunadas, con el fin de ofrecer una mínima orientación adicional. Por lo demás, es fundamental no olvidar que la jurisprudencia es un capítulo del Derecho y de sus diversas áreas, por tanto, su estudio integral no puede omitir lo correspondiente al proceso de interpretación e integración de lo jurídico por parte de los órganos competentes como en el caso de los tribunales.

Agradezco al Lic. Ricardo García López su auxilio en la revisión de sintaxis; al joven pasante de Derecho Daniel Pedroza Gaitán por su colaboración en el acopio de información; a Angela M. Galván, Juana Ruiz Rosales y Asunción Faz Mora por su apoyo mecanográfico; a las autoridades universitarias y a todas las personas que me impulsaron.

Dedico esta obra con Esperanza y todo su significado.

CAPITULO I

LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO

SUMARIO:

- 1.—NOTA INICIAL. 2.—EL MUNICIPIO TIENE UN CARACTER HISTORICO. 3.—EL MUNICIPIO ES UNA INSTITUCION ADMINISTRATIVA. 4.—EL MUNICIPIO ES CREACION JURIDICA. 5.—EL MUNICIPIO TIENE UNA FUNCION ECONOMICA. 6.—NATURALEZA POLITICA DEL MUNICIPIO. 7.—EL MUNICIPIO ES RESULTADO DE LA INTERRELACION DE UNA PLURALIDAD DE ELEMENTOS.

1.—Nota inicial

El Municipio se ha entendido de diversas maneras, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- a). — Como resultado circunstancial del devenir histórico de las comunidades;
- b). — Como una organización útil en la administración de la actividad colectiva primaria;
- c). — Como resultado de procesos legislativos que le dan su existencia;
- d). — De acuerdo a su finalidad de búsqueda de progreso, se ha entendido el Municipio como una institución básicamente de implicación económica;
- e). — Como una institución eminentemente política, y
- f). — Como la suma correlacionada de diversos elementos que le dan identidad.

2.—*El municipio tiene un carácter histórico*

Una explicación es que: "su existencia fue un mero efecto de las circunstancias, y por tanto su valor es meramente histórico. Sin embargo hay un principio que tiene valor esencial en el régimen de organización del Municipio, este principio es la afirmación de la autonomía e independencia que debe reconocérsele a esa institución. A pesar de la validez de tal principio, la tesis es defectuosa e incompleta ya que no se armoniza la vida local con los círculos sociales superiores".¹ Aquí se le da un marcado énfasis al aspecto histórico, pero reconociendo que confluyen otros factores de gran importancia de contenido filosófico jurídico, como los principios de soberanía y autonomía, valores innegables al permitir captar lo trascendente del Municipio, pero que igualmente deben de contemplarse de acuerdo a sus potencialidades reales tanto positivas como negativas.

3.—*El Municipio es una institución administrativa*

Esta función ha sido explicada con los siguientes argumentos: "bajo el influjo del liberalismo abstracto e individualista, que ha presidido nuestro tiempo a la vida jurídica y política de los pueblos latinos, la revolución ha continuado la obra de la monarquía absoluta, ha terminado la disolución de los municipios, desconociendo su carácter de sociedades naturales y anteriores del Estado y convirtiéndolas en meras agrupaciones hechas arbitrariamente desde las alturas del poder soberano para fines casi puramente administrativos".²

1. Gumersindo Azcárate, cit. por: María del Refugio González, "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 217.

2. Gumersindo Azcárate, *El Municipio en la Edad Media*, en: *El Derecho*, Tomo II, Tercera Epoca, p. 8. cfr. María del Refugio González, *Idem*, p. 216.

Al asignársele una función principalmente administrativa, en la época actual, al Municipio se le atribuye implícitamente una condición natural, lo mismo que política, jurídica y sociológica, siendo ésto su ser y lo administrativo la deformación de su ser o al menos la limitación impuesta por las decisiones de orden político, pero que hay que aceptar puesto que por ahora el Municipio tiene una función administrativa.

Otro argumento respecto de la función administrativa del Municipio quedó expuesta por Mariano Otero,³ al atribuirle "al común y no al Estado, juzgando que el poder administrativo está encerrado en el Municipio y dividido ahí en muchas manos. En el Estado no se reúnen los radios del poder administrativo. El Estado gobierna y no administra. A su juicio, la comisión había confundido Estado (entidad federativa) y Municipio y lo que Tocqueville le atribuye a éste la Comisión se lo atribuye a aquél. Tocqueville le concede a los municipios la centralización administrativa y a los Estados de la Unión la gubernatura".

En Argentina, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido claramente la naturaleza administrativa del Municipio, en los términos siguientes: "Las Municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte de poder que para ese objeto le acuerdan las Constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía".⁴

3 Mariano Otero, *Obras*, Recopilación, Selección y Comentarios y Estudio Preliminar de Jesús Reyes Heróles, Ed. Porrúa, México, 1967, T. I, pp. 222 y 225. Cfr. María del Refugio González, *Ibidem*, p. 207.

4 Teresita Rendón Huerta Barrera, *Curso de Derecho Municipal*, Universidad de Guanajuato, 1981, p. 112.

4.—*El Municipio es creación jurídica*

Se ha destacado lo jurídico para una explicación del Municipio válida y negando su origen natural y espontáneo, pero reconociendo lo administrativo y sociológico como factores determinantes del Municipio: "Las órbitas de competencia varían casuísticamente, aún cuando la tendencia general es que sean reducidas. Para su determinación los criterios rectores deben ser el sociológico y el administrativo: Si bien no admitimos el carácter "natural" y "espontáneo" de la entidad municipal y la entendemos como una creación jurídica, hemos de admitir que su vocación es la de atender los asuntos que atañen a la colectividad municipal y que no sean del interés directo ni del Estado ni de la Federación. Al Municipio se deben conferir facultades para intervenir en todo asunto que sea de su interés, aunque deba compartir su conocimiento con el Estado o con éste y la Federación".⁵

5.—*El Municipio tiene una función económica*

El elemento económico determina al Municipio toda vez que:

* "El funcionario municipal debe ser un promotor del desarrollo, operando como coordinador de los sectores locales.

* El Municipio debe cumplir su función como la institución capaz de vigorizar la convivencia social sobre bases democráticas y ser promotora del desarrollo de la comunidad".⁶

* De la integración de la Hacienda Municipal depende la capacidad de prestar servicios públicos.

5 José Francisco Ruiz Massieu, "El Nuevo Artículo 115", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 251. Cfr. Efrén Ortíz Villaseñor, "Reforma Municipal. Las Bases Normativas, su Evolución e Interpretación", en: Leonel Pereznieta Castro, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Ed. Porrúa, México, 1987, p. 263.

6 Heriberto Batres García, "El Municipio y su Proyección en el Proceso de Desarrollo Nacional", *Pensamiento Político*, No. 57, Vol. XV, Enero, 1974, pp. 83 y 85.

* De la capacidad de gestión y administración de los ingresos municipales depende la eficaz realización de sus fines.

* De la coordinación económica municipal con los sectores públicos y privados o sociales se deriva una mayor posibilidad de progreso.

* La autonomía o dependencia financiera municipal pueden ocasionar atraso o avance del Municipio.

6. — *Naturaleza política del Municipio*

Hablar de un sistema político es referirse a la representación de intereses en una colectividad gobernada por un poder reconocido como legítimo. Por ello que al definir el municipio como una unidad política es expresar la existencia de intereses económicos, sociales, partidistas, ideológicos. . . ., es aceptar la existencia de contradicciones, confrontaciones, conflictos, entendimientos, coincidencias y decisiones. Es comprender que en esta trama de relaciones humanas, el poder para hacerse visible necesita de un modelo de organización social.⁷

7. — *El Municipio es resultado de la interrelación de una pluralidad de elementos*

Para nuestra Constitución Mexicana el Municipio es libre y base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los Estados (primer párrafo del artículo 115). Le asigna así un valor filosófico, geográfico, político y administrativo, sin limitar a UN elemento la concepción de esta entidad, según corresponde a una interpretación integral sin que la propia Constitución contenga su apreciación completa, pues omitió algunos elementos que desde el punto de vista doctrinal caben en la conformación de este nivel de gobierno.

7 Véase: C. Lefort, "L' invention démocratique". Fayard, 1981. Cit. por José Cerrada Cristía, "Municipio y Poder Nacional", Revista de la Facultad de Derecho. Universidad de Carabobo, República de Venezuela, 1986, p. 196.

Según nuestra opinión, la esencia del Municipio, radica en su principal función, en su origen y en los caracteres que le dan identidad. La búsqueda de dicha esencia ha ocasionado diversas interpretaciones acordes a un perspectivismo del cual sólo es posible obtener conclusiones parcialmente válidas. Por tanto, sólo se podrá tener una apreciación plena del objeto de estudio si se identifica con la suma de elementos fundamentales que forman parte de él, sin los cuales, sencillamente no existe una conceptualización adecuada.

El punto inicial de estudio de la Hacienda Municipal, es precisar la ubicación de la Hacienda ante el Municipio a fin de ponderar su grado de importancia, lo que hace necesario conocer en qué consiste fundamentalmente la institución municipal. Esto nos coloca ante una heterogénea concepción, teniendo como denominador común el que sólo se le atribuya un elemento como determinante de su existencia. Así se le ha asignado un carácter administrativo, histórico, jurídico, económico, etc. Por nuestra parte no vemos la necesidad de aislar un factor, de los otros factores, puesto que todos ellos pueden resultar perfectamente complementarios por su inevitable interrelación; coexistencia que para efectos de análisis puede ser desmembrada, lo cual no significa que, si tomamos por ejemplo el factor económico como objeto de estudio, todo lo concerniente al Municipio se explique únicamente por lo económico por muy importante que sea este renglón — y nadie lo niega — principalmente cuando el tema central de este estudio es la Hacienda Municipal, de acentuado contenido económico, sin embargo, en ella habrá que considerar su aspecto filosófico, sociológico, histórico, jurídico, psicológico y político, siendo el mismo objeto analizado, con distinta perspectiva, luego su ser no cambia, lo que varía es el método de apreciación y, cuando se aglutinan los modos de apreciación, el resultado necesariamente es más completo y, por tanto, satisfactorio. En consecuencia, lo económico — su Hacienda — del Municipio se circunscribe a una institución compuesta por una pluralidad de elementos con idéntica importancia, pues todos ellos concurren para su cabal comprensión, por eso la

investigación contiene referencias de diversa índole, tomando como centro delimitado de examen a la Hacienda del Municipio, sin aspirar a llegar a abarcar exhaustivamente en forma totalizadora al Municipio.

CONCEPTOS ELEMENTALES

INFLUENCIA HISTORICA.— La suma de hechos, acontecimientos y circunstancias pasadas y presentes que a lo largo del tiempo permiten o eviten algo.

FUNCION ADMINISTRATIVA.— Actividad realizada por los órganos de gobierno no encaminada a formular leyes o a su cumplimiento.

FACTOR ECONOMICO.— Es un proceso de generación de ingresos para cubrir gastos.

INTERRELACION DE FACTORES.— Es la imbricación, conexión, articulación de elementos distintos identificables y dependientes que integran un todo llamado sistema.

INSTITUCION NATURAL.— Es la creación espontánea, sin intervención humana.

COMUN.— Municipio.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- * ¿Cuál es la naturaleza del Municipio?
- * ¿Cómo se explica la noción histórica del Municipio?
- * Señala algunas funciones administrativas del Municipio.
- * ¿Por qué se dice que formalmente el orden jurídico crea al Municipio?
- * ¿Qué importancia tiene lo económico para el Municipio?
- * Según nuestra Constitución ¿Qué es el Municipio?
- * ¿Qué carácter tiene el Municipio para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México?
- * ¿Qué perspectiva debe adoptarse para estudiar la Hacienda Municipal?

CAPITULO II

LA DEMOCRACIA MUNICIPAL

SUMARIO:

- 1.—EL MUNICIPIO COMO BASE DE LA DEMOCRACIA.
- 2.—UN ANTECEDENTE DE DEMOCRACIA MUNICIPAL.
- 3.—LA FORMACION DEMOCRATICA.
- 4.—LA VERACIDAD, CONDICION DE LA DEMOCRACIA.

1.—El Municipio como base de la democracia

“La base más sólida de la democracia, el más robusto fundamento de la libertad de los pueblos, la expresión más clara de la soberanía, se encuentra en la municipalidad”.¹ Un principio rector de la vida moderna de numerosos países, consiste en la idea de que la participación de todos los individuos y agrupaciones debe ser efectiva a fin de llegar a tomar decisiones de conjunto y así compartir la responsabilidad y comprender mejor los problemas comunes, mismos que se agravarán en proporción al aumento de la población involucrada. Para ello, las esferas más próximas concretas, familiares y cotidianas son las municipales que debidamente encauzadas pueden ser muy útiles para hacer efectivo el principio de la democracia, más cuando se trata de decidir sobre el patrimonio público concerniente al Municipio, donde sus

1 Teresita Rendón Huerta Barrera, *Curso de Derecho Municipal*, Universidad de Guanajuato, 1981, p. 130.

miembros se saben más directamente involucrados. "De todas las sociedades políticas — territoriales y totales — el Municipio es la que ofrece con una más espontánea naturalidad, el conjunto orgánico de las exigencias y condiciones de una unidad de vida íntima, substantiva, democrática, concentrada en el grupo de vecinos que forman la comunidad de habitación en que, por lo menos, consiste el municipio y que actúa necesariamente como órgano de interés común".²

2. — *Un antecedente de democracia municipal*

El Municipio ha desempeñado históricamente una función importante en los procesos de participación mediante representación, como se advierte de la narración siguiente: "y en ese mismo año de 1134 concurrieron a las puertas en el reino de Navarra, según dicen también sus historiadores, los preladados, ricos hombres, y universidades, que eran los diputados de los pueblos, que en algunas ciudades los nombraban los ayuntamientos, reunidos con los mayores contribuyentes".³ Esta era una forma de entender la democracia dirigida por los ayuntamientos, reconociendo implícitamente la justicia desigual al darle un rango superior a los más grandes contribuyentes quienes con base en su capacidad tributaria tenían derecho incluso a nombrar sus representantes ante las Cortes, quedando garantizada la tutela de sus intereses. Como se sabe esta manera de comprender la democracia ha evolucionado. A la participación del contribuyente pobre en los procesos democráticos no se le atribuye un rango distinto de la participación del contribuyente rico, se parte de una justicia de igualdad ante desiguales a diferencia de la obligación tributaria que otorga un trato desigual a desiguales, conforme al pensamiento aplicado a las legislaciones actuales.

2 José F. Lorca Navarrete, *Pluralismo, Regionalismo y Municipalismo*, Universidad de Sevilla, p. 126.

3 *Ibidem*, p. 16.

3.—*La formación democrática*

En relación a los obstáculos para aspirar a la democracia se encuentra la falta de formación política de la población que le permita participar responsablemente y exigir sus derechos fundadamente con apoyo en las instituciones de orden público. “El primer problema aquí sería el de si, en efecto, hay en España un verdadero cuerpo electoral, esto es, una masa de gente susceptible de la reacción política psicológica, que supone el voto. La impresión general es que el elector reflexivo, burlado durante tantas generaciones, existe en escaso número. ¿Y es que iba a surgir armado de todas armas, sólo ante la amenaza, por ejemplo, de la sanción que entraña la declaración del voto obligatorio? esta grave reforma, que tanto enaltece la ética de la ley, habría sido acaso más fácil formularla después o paralelamente con la formación del elector; y esta formación es una obra que no se realiza desde la ley electoral, sino desde la escuela. No hay duda: los países de sufragio universal son necesariamente países de cultura universalizada”.⁴

La crisis de la democracia observada en la mayoría de los países subdesarrollados, ha sido propiciada por diversos factores entre los que destaca la apatía generalizada de la población respecto de los grandes problemas nacionales, en mucho, gracias a la falta de formación ciudadana y capacitación para la comprensión del entorno, función ésta que no ha sido suficientemente atendida por los gobiernos responsables, incluyendo los municipales, quienes dentro de sus obligaciones básicas deben incluir la formación cívica, actuando ejemplarmente y coadyuvando con todo organismo público o privado que tenga como misión fundamental la elevación de la cultura y de manera específica la orientación sobre los medios de participación no sólo en los procesos electorales, sino también en cualquier actividad relacionada con los valores cívicos, con respeto a las instituciones, autoridades y símbolos patrios.

4 *Idem*, p. 119.

4.—*La veracidad, condición de la democracia*

La actuación del gobierno municipal debe ser en tal forma ejemplar que no se incurra en modo alguno en el engaño al público como frecuentemente ha sucedido no sólo en latinoamérica sino en países más desarrollados,⁵ "es necesario que en México, y éste es el deseo general que yo he encontrado en la política, que se hable con verdad.

El Municipio es la base, el respeto al Estado y que México, D. F. tenga la buena representación democrática, popular, que está deseando este conglomerado de 10 millones de mexicanos".⁶ Tal es el propósito de las recientes reformas constitucionales relativas al Distrito Federal.⁷

Para empezar a creer en la democracia, tanto gobernantes como gobernados tienen que conducirse con veracidad, de otra forma se genera una gran desconfianza entre ambas partes ocasionándose rumores que al ir creciendo se convierten en especulaciones que ocasionan graves perjuicios, acarreando además el fracaso de los programas públicos y en suma un estado con características similares a las que ha padecido España: "Nuestra vida electoral se ha considerado justamente como una gran vergüenza nacional: la organización caciquil que como demostró Costa es nuestra verdadera forma de gobierno —una oligarquía absorbente, brutal— es otra gran vergüenza social; la administración municipal, provincial y central significa un desastre vivo, permanente, mezcla deplorable de mezquindades y de despilfarros, como obra de punible favoritismo, de compadrazgo y de desorden moral".⁸

5 Véase el inicio del apartado anterior.

6 Hugo B. Margain, "Comentarios sobre la Trascendencia del Artículo 115", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 340.

7 Véase: Leonel Pereznieta Castro, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Ed. Porrúa, México, 1987, pp. 778 y ss.

8 José F. Lorca Navarrete, op. cit., p. 118.

Si no se quiere vivir en el nepotismo propio de la época feudal, es tiempo de hacer un esfuerzo común de lograr mejores formas de convivencia fincadas en la verdad, acatando el régimen jurídico, defendiendo los intereses protegidos por la ley y en suma asumiendo una actitud responsable y dinámica.

CONCEPTOS ELEMENTALES

DEMOCRACIA MUNICIPAL. Participación ciudadana en la elección de sus representantes dentro y ante el Municipio, así como en las decisiones de interés colectivo en las áreas de su competencia.

JUSTICIA DE IGUALDAD.—Se considera a todos los miembros de una colectividad sin distinción de ninguna clase.

JUSTICIA DE DESIGUALDAD.—Se considera que los miembros de una colectividad no son iguales y se deben tratar conforme a su situación real de diferenciación para que exista un trato equilibrado.

PATRIMONIO PUBLICO.—Conjunto de bienes y derechos además de la moneda y valores que integran la riqueza del Estado (Federación), entidades federativas y Municipio.

CORTE.—El lugar donde habitaba el rey y sus servidores. Más recientemente: Asamblea Legislativa o Consultiva. En América se emplea como Tribunal de Justicia.

ESPECULAR.—Afirmar o comentar como cierto un suceso futuro, con aparente lógica, pero sin fundamento en datos reales.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

¿Qué razones hay para considerar que el Municipio es la base de la democracia?

* ¿Qué desventajas puede ocasionar un sistema democrático municipal?

- * En estricta justicia quiénes más tributan ¿deben considerarse con más facultades electorales?
- * Menciona algunos medios que contribuyan en la formación política.
- * ¿Qué efectos produce la información falsa?

CAPITULO III

LA EDUCACION MUNICIPAL

SUMARIO:

1. — LA EDUCACION MUNICIPAL Y SU VINCULACION A LA REALIDAD REGIONAL.
2. — LAS NUEVAS POSIBILIDADES DE LA EDUCACION.
3. — LA FALTA DE CONOCIMIENTO SOBRE EL MUNICIPIO.
4. — LA BUROCRACIA COMO EFECTO DE LA INADECUADA EDUCACION.

1.—La educación municipal y su vinculación a la realidad regional

En nuestro sistema de Derecho, la educación es facultad concurrente entre los tres niveles de gobierno;¹ sin embargo, la realidad es que se sigue una política educativa dirigida por el gobierno central ocasionando que la participación de los municipios en este renglón se vea anulada o muy disminuida. Con independencia de que los niveles gubernamentales o los diversos sectores de gobernados pueden asumir funciones educativas, lo que hay que destacar es que el Municipio posee la importante responsabilidad de educar y no podía ser de otra manera puesto que representa a la autoridad más cercana al pueblo, lo que facilita conocer sus necesidades básicas y es la educación la fundamental, más urgente y trascendente, por ello, es loable que el Constituyente haya dotado de esta atribución a las entidades municipales.

¹ Cfr. Art. 3o. de la Constitución Política Mexicana.

La presente crisis económica se traduce en una crisis educativa nacional, de la que muy rara vez se habla, es ésta la verdaderamente alarmante y a la que es necesario hacer frente revisando el esquema actual, exigiendo al Municipio el cumplimiento de su responsabilidad de formar cívicamente a sus miembros, coadyuvar en la formación de técnicos y profesionales, fomentar las artes y artesanías, según las peculiaridades de cada zona a fin de que sean aprovechados sus recursos, según sus necesidades, generando modelos de conducta apegados a su realidad con afán de progreso, como se corrobora en el comentario siguiente: "Las características regionales y locales de la enseñanza no han sido aún estudiadas a fondo. Los planes de desarrollo educativo y cultural centralizados someten a la población, sobre todo de los Municipios rurales, alejados del centro y de las ciudades, al atraso educativo, por un lado, porque no se toman en cuenta sus necesidades específicas en cuanto a la elevación del nivel educativo y, por otro lado, porque los conceptos manejados son prioritariamente de una educación urbana, a la que son ajenos los pobladores rurales.

Por ello la decisión de volver al esquema educativo planteado hace 66 años en el seno del Congreso Constituyente, la libertad económica y política del Municipio sólo podría lograrse si se otorgaba a los Municipios el derecho de organizar y dirigir la enseñanza primaria".²

En el mismo sentido, destaca la siguiente opinión: "en la actualidad, la función del sistema escolar como factor de cambio se ve muy limitada, ya sea por una rigidez derivada de sus antecedentes históricos o por la relación entre el sistema escolar y la estructura social existente. Puede ser que los planes de estudio tengan poco valor práctico o que no tengan relación con los problemas y necesidades del momento. En las localidades pequeñas, la escuela suele ser la única institución orientada hacia el cambio, pero los maestros generalmente están muy

2 Mario Melgar Adalid, "Desarrollo Económico de los Municipios", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 346.

mal equipados para orientar o para enseñar".³ En efecto, el maestro dista mucho de ser una autoridad digna de ser imitada, pues nadie desea ser un profesionalista con problemas económicos tan evidentes, que no sólo le generen desconfianza y falta de credibilidad sino también falta de respeto y hasta desprecio por la tan noble, altruista y trascendente actividad de enseñar. El magisterio debe valorarse, desde el punto de vista formal y subjetivo y también real, a través de la retribución económica decorosa, de conformidad precisamente, al valor de la actividad desempeñada, suministrando los apoyos adicionales que garanticen la efectividad de su quehacer. Los municipios al integrar sus presupuestos deben dar un lugar principal al rubro educativo, definiendo oportunamente, tanto los canales de ingresos como su aplicación y resultados con absoluta veracidad conforme con lo señalado en la legislación, misma que no puede ser contraria a la Constitución. No obstante, la Constitución Política del Estado de Veracruz en el Art. 68, Frac. XLIV, e) establece: "Las Instituciones Oficiales de Educación, dependerán exclusivamente, tanto en el orden técnico, como en el económico del Gobierno del Estado". Disposición claramente opuesta a lo previsto en la Constitución Nacional al fijar la concurrencia en materia educativa y no limitarla a un nivel de gobierno.

2.— *Las nuevas posibilidades de la educación*

No obstante la situación adversa para el Municipio en la actualidad, debemos reconocer que su evolución le permite partir de una realidad más favorable a los intereses generales y que en gran medida ha superado los ingentes obstáculos del pasado, por ello se está ante una mayor obligación de contribuir al progreso deseado por todos y que todavía se advierte remoto. "Recordando los deberes de la Corte de Cádiz pode-

3 Sergio Ramos G., "Los Servicios Públicos de las Localidades", en: Regina Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno Collado, *Los Municipios de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978, p. 169.

mos ver que los obstáculos para el correcto funcionamiento de la vida municipal son menos: Las distancias pueden ser cubiertas en poco tiempo a través de las redes de comunicación que se han venido construyendo, y que ahora sí, abarcan buena parte del país; la escasez de hombres idóneos para ocupar los cargos concejiles se abatió a través de la educación, la cual llega, por lo menos en el nivel básico, hasta los más remotos lugares de la república; las cifras del analfabetismo se han invertido en relación a las que tenía nuestra patria al acceder a la vida independiente; se está tratando de otorgar a los municipios un régimen y una hacienda que les permita vivir en forma adecuada a las necesidades locales y funcionar en beneficio de la comunidad".⁴ Evidentemente en materia educativa falta mucho por hacer, todavía existe una marcada falta de profesionales, técnicos de la función pública en general y más acentuadamente en el nivel municipal, en donde se hace necesario empezar una carrera que tenga por objetivo la formación de mejores servidores públicos, debe ser un efecto de la reforma constitucional: "La reforma constitucional prevee en su fracción IX, las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y responsables de los ayuntamientos, lo que permite suponer que en un futuro próximo, sobre todo en aquellos municipios medios y grandes, se establecerá la carrera de empleado municipal. No acontece lo mismo en los municipios pequeños en donde prácticamente, por carencia de recursos, se carece de empleados y los que fungen en la administración del ayuntamiento son exclusivamente funcionarios que normalmente durarán en su cargo tres años".⁵ "El aumento de ingresos que percibirán los ayuntamientos y las nuevas respon-

4 Ma. del Refugio González, "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el S. XIX", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 219.

5 Jesús Rodríguez Muro, "Implicaciones de la Reforma al Artículo 115 Constitucional y sus efectos sobre las Actividades Económicas y Financieras de los Ayuntamientos", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., México, 1985, p. 107.

sabilidades que sobre servicios públicos se les encomiendan en la reforma, así como lo relativo a la formulación de los planes para el desarrollo urbano municipal, requerirán de la formación de funcionarios públicos municipales de carrera con la adecuada capacitación para resolver los problemas de los municipios, acorde con las circunstancias de los mismos".⁶

No se excluye la posibilidad de que el Municipio acceda a la consulta externa, sobre asuntos tributarios o a la creación de organismos que tiendan a ese fin: "Sin duda el aspecto más importante y el que representa mayor dificultad práctica, es el que constituye la creación de organismos permanentes de asesoría para los ayuntamientos en materia de impuesto predial".⁷

3. — *La falta de conocimiento sobre el municipio*

Es ilustrativo sobre la magnitud de la falta de formación acerca del Municipio, lo siguiente: "En la inmensa mayoría de los pueblos y ciudades andaluzas todos sabemos lo que es el Municipio: un nombre sin esencia. La indiferencia más absoluta del pueblo responde a la necesidad de amar y de dar por los fueros y los fines municipales. La inmensa mayoría de los habitantes en los municipios andaluces, como los seres inferiores, tienen apego sólo al lugar, a la tierra donde han nacido y donde moran; pero que les hablen de ideales colectivos municipales, traducidos en aspiraciones de perfección administrativa, instrucción, obras públicas, etc., de carácter municipal, que les hablen de la personalidad municipal; de la necesidad de afirmarla en un pugilato progresivo con los demás municipios de la comarca o región; que les hablen en suma, de la dignidad de patriotismo municipal; de eso están casi por completo en ayunas; parecen conceptos inaccesibles a sus inteligencias".⁸ Caracterización totalmente aplicable en los muni-

6. *Ibidem*, p. 97.

7. Arturo Pérez García, "El Impuesto Predial", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., México, 1985, p. 83.

8. José F. Lorca Navarrete, *Pluralismo, Regionalismo y Municipalismo*, Universidad de Sevilla, p. 149.

cipios mexicanos, donde también falta conciencia municipal, por lo que si se quiere vivificar auténticamente al Municipio es necesario ir en su busca, puesto que en tanto no exista, los avances a que se aspire siempre serán modestos. El verdadero desarrollo municipal sólo se habrá de lograr con la participación consciente de gobernantes y gobernados, de manera unificada y conforme a un sistema jurídico debidamente actualizado, flexible y que garantice la aplicación de aquellos instrumentos necesarios para la educación tendiente a capacitar ciudadanos realmente involucrados con los asuntos municipales.

4. — *La burocracia como efecto de la inadecuada educación*

Un efecto de la inadecuada educación sobre los problemas municipales y su administración, lo constituye la generación de empleo no productivo en forma excesiva (burocracia) ocasionando un enorme gasto público y por lo mismo elevando el costo de la prestación de los servicios públicos e incrementando aceleradamente el precio que han de pagar los gobernados. “Los mayores y cada vez más costosos servicios públicos y la hipertrofia de la burocracia, han creado serios problemas financieros a los Municipios del país, pues con mayor o menor intensidad todos experimentan la necesidad de incrementar sus recursos”.⁹

Las finanzas municipales enfrentan, entre sus graves problemas el acentuado burocratismo o lo que en nuestro medio se conoce como “aviadurismo”, generándose con ello una enorme canalización de recursos económicos sin la adecuada justificación de su gasto. Es un verdadero problema el cubrir la nómina y al mismo tiempo prestar eficazmente los servicios públicos a que está obligado el Municipio y, además se oca-

⁹ Se está aludiendo a Argentina, problema que parece ser generalizado y no exclusivo de los países subdesarrollados. Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos. *Derecho Financiero*. 3a. ed., Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976, p. 985.

sionan otros problemas no de índole financiero que se ubican dentro de las relaciones laborales y de carácter político. Es necesario, en consecuencia, reconocer, revelar y denunciar tan nociva situación que priva en nuestra institución municipal. Corresponde ésto, desde luego, a los miembros del Ayuntamiento y también a cada uno de los ciudadanos puesto que en su conjunto resultan afectados. La legislación municipal, a este respecto debe contener severas penas para los que incurran en tan deleznable supuesto, contemplando en forma desglosada las diversas hipótesis de posible responsabilidad de cualquiera de los servidores públicos municipales y englobando a la totalidad de ellos, tanto a los de mayor como a los de menor jerarquía respecto de sus funciones. La propia legislación debe incluir medidas previstas como las relacionadas con un régimen de selección de los trabajadores municipales que no estén sujetos a elección popular, a fin de evitar el acceso a los cargos públicos por la vía del compadrazgo, amiguismo, suerte o cualquier otra forma anómala que redunde en el estancamiento municipal y en la fuga de sus recursos financieros ocasionando fraude fiscal, mismo que como ha quedado expuesto debe ser prevenido oportunamente y reprimido con toda la severidad que implica tan lesa irregularidad.

CONCEPTOS ELEMENTALES

FRAUDE FISCAL.— Obtención de ingresos de manera indebida y con perjuicio para el Estado o Municipio.

PERSONALIDAD MUNICIPAL.— Capacidad reconocida al Ayuntamiento para desarrollar su función legítimamente.

FORMAL.— Lo que atiende a exigencias reglamentadas pero sin contenido derivado de las exigencias reales. Equivale a valoración externa.

HIPERTROFIA.— Crecimiento excesivo y desordenado.

DELEZNABLE.— Reproable y por extensión lo que carece de todo fundamento.

LESA. — Atacada, violada, Extensivamente: acentuada.

FACULTAD CONCURRENTE. — Poder o competencia no excluyente de otros poderes que válidamente disponen de los mismos derechos, respecto de los mismos sujetos obligados y el mismo objeto regulado.

ATRIBUCION. — Facultad, derecho, poder, función.

MODELOS. — Formas, esquemas, tipos.

ESTRUCTURA SOCIAL. — Elementos, factores o circunstancias que componen o determinan la existencia de los modos de organización de una colectividad humana.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- * ¿Por qué la educación se encuentra desvinculada de las necesidades regionales?
- * ¿Qué desventajas ofrece la centralización educativa?
- * Señala algunas condiciones actuales que faciliten la educación.
- * ¿Qué se puede sugerir para disminuir el desconocimiento del Municipio?
- * Una política de empleo no productivo ¿en qué daña al Municipio?
- * ¿Qué explica que existan empleados puramente nominales?
- * ¿Cuál es la relación que existe entre gasto y servicio público?
- * Para acceder a la función pública ¿qué medios se pueden adoptar?

CAPITULO IV

EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL

SUMARIO:

1. — LA EMPRESA MUNICIPAL COMO FUENTE DE INGRESOS. 2. — LA COLABORACION MUNICIPAL CON LA EMPRESA PUBLICA Y PRIVADA.
3. — INGRESOS MUNICIPALES PROVENIENTES DE LA EMPRESA PUBLICA FEDERAL O ESTATAL.
4. — OPINIONES A FAVOR Y EN CONTRA DE LA EMPRESA PUBLICA.

1.—La empresa municipal como fuente de ingresos

La escasez de alimentos hace que se eleven considerablemente sus precios, como resultado de una crisis económica como la de México, ocasionando una explicable tensión social interna y una mayor dependencia del exterior, sin perspectivas favorables a corto plazo; no obstante, el gobernado puede intervenir en los procesos de producción en forma organizada dentro de instituciones diversas, entre ellas la municipal, aspirando a la suficiencia de productos alimentarios básicos, a través de sociedades cooperativas alimentarias; pequeñas empresas de conservación e industrialización de alimentos; huertos familiares; parcelas escolares y ejidales debidamente explotadas; pequeña propiedad agrícola y ganadera adecuadamente reglamentada y, en general el estímulo al trabajo individual y colectivo que permita elevar la producción de los bienes necesarios para una alimentación de acuerdo a nuestros recursos

naturales. Si efectivamente las empresas municipales tuvieran como finalidad, además de la de crear empleos, la producción de alimentos básicos, se lograría un importante ahorro al disminuir sus precios y también la obtención de ingresos propios, lo cual es posible dentro de un régimen legal que precise los requisitos que se deben observar para su creación, administración y control, contemplando responsabilidades para el caso de su inobservancia. Muy elocuentes y reveladores resultan los datos siguientes: "es brutal la cantidad de alimentos que traemos de los Estados Unidos. A mí ya me alarmaba, como embajador haber contratado 2 millones de toneladas de alimentos que verdaderamente congestionaran las vías de comunicación. Ahora no son dos toneladas. Son siete millones de toneladas ¿qué es lo que está pasando, por qué hay necesidad de recapacitar en el problema de la alimentación del pueblo? si no somos capaces de alimentarnos, ya va muy mal la situación. Porque hay que recordar que el que tiene la despensa tiene una llave muy poderosa".¹

Una forma de colaboración intermunicipal que apunta hacia la producción es la necesidad imperiosa de que los municipios, adopten como instrumento de desarrollo a "la empresa pública intermunicipal, misma que puede desempeñar un papel crucial en esta crisis económica, pues el sector paraestatal de la economía mexicana ha demostrado su capacidad para fortalecer el proyecto nacional. No sólo los servicios mínimos a que se refiere la Constitución en el artículo 115. Las empresas intermunicipales podrán ocuparse de otras tareas como la del transporte, salubridad, vivienda popular, prevención del desequilibrio ecológico, conservación de los recursos económicos, turismo, artesanías y administración de reservas territoriales".² La empresa pública municipal puede ser

1 Hugo B. Margafn. "Comentarios sobre la trascendencia del Art. 115": en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 338.

2 Mario Melgar Adalid. "Desarrollo Económico de los Municipios": en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 349.

un instrumento de promoción de la economía si se implementa de acuerdo a una estructura convenientemente concebida de conformidad con un estudio previo de factibilidad y justificación, contratando personal altamente calificado para los puestos directivos y lo más capacitado posible para la realización de las demás actividades.

La idea de la empresa intermunicipal apunta hacia una política de integración y coordinación municipal, por ende, puede producir los efectos siguientes:

- a). — Vinculación de intereses comunes entre los órganos municipales.
- b). — Optimización de recursos.
- c). — Elaboración de proyectos de mayor magnitud.
- d). — Beneficios a un mayor número de habitantes.
- e). — Mayor control de la empresa por parte de cada uno de los municipios participantes.
- f). — Competitividad ante otras empresas respecto de bienes y servicios de libre concurrencia.
- g). — Fortalecimiento de la hacienda municipal.

2. — *La colaboración municipal con la empresa pública y privada*

La autogestión del Municipio a través de sus empresas, efectivamente, equivale a un valioso instrumento para lograr metas de desarrollo, conjuntamente a estas empresas es responsabilidad de la institución municipal coadyuvar con las empresas no municipales pertenecientes a los demás niveles de gobierno, a los particulares o las que son el resultado de la inversión extranjera, su papel puede ser definitivo en la instalación de estas empresas otorgando facilidades que permitan promover su creación y buen funcionamiento, lo pueden hacer a través de un plan de ordenación urbana, ubicándolas de acuerdo al menor costo posible, a la disminución de la contaminación ambiental y según las prioridades y circunstancias particulares de cada comunidad. Empresa municipal, empre-

sa privada o empresa social, deben actualmente contemplarse como un complemento y no como entidades antagónicas. Si bien, de ella se deriva una competencia, lo mismo conduce al perfeccionamiento de las actividades realizadas en cada una de ellas pues es lo que les dará mayor poder de competitividad que al no existir inducen hacia el estancamiento y no modernización de la empresa municipal particularmente. De cualquier forma la reglamentación al respecto debe señalar con precisión la delimitación de responsabilidades en atención a la diferente naturaleza de estas entidades. No es lo mismo regular una entidad cuya finalidad principal no es la obtención de ganancias, frente a la normatividad aplicable a entidades que persiguen legítimamente como fin principal la obtención de ingresos de beneficio particular.

Una forma de colaboración y apoyo municipal a las empresas no municipales, puede ser proporcionando oportunamente a los empresarios prospectos los informes actualizados sobre aquellos aspectos que auxilien al inversionista en el conocimiento de las características y condiciones de cada lugar. "La información general que necesitan los industriales ha de contener datos referentes al clima, población, transporte, zonas industriales y valor en lotes; detalles acerca del abastecimiento de agua, electricidad, gas, impuestos locales y servicios de bomberos, fuerza de trabajo, salarios vigentes, viviendas, escuelas, hospitales, relación de otras fábricas que hay en la localidad o en sus inmediaciones, etc. A fin de que los industriales puedan comparar fácilmente los datos de un punto cualquiera con los de otro, será conveniente preparar una especie de informe-tipo que todos los municipios podrían utilizar".³

3 Paul Lamartine Yates, "El Desarrollo Desigual en México", *cit.* por: Jorge Moreno Collado, Regina Jiménez Ottalengo y Fernando de Villar, "Los Indicadores y Factores Sociales, Políticos y Económicos del Desarrollo y Subdesarrollo Municipal", en: Regina Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno Collado, *Los Municipios de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978, p. 85.

3.—*Ingresos municipales provenientes de la empresa pública federal o estatal*

De acuerdo a la distribución de competencias tributarias, en nuestro sistema fiscal mexicano, el Municipio a través de las legislaturas locales tiene una potestad tributaria limitada, según lo establece el artículo 115 constitucional reformado y, respecto de los rubros ahí señalados el Municipio puede proponer, recaudar, administrar y aplicar las contribuciones que de acuerdo a sus necesidades y a su competencia las legislaturas están facultadas para establecer en su favor contribuciones gravando a cualquier persona física o persona moral incluyendo los diversos niveles de gobierno. Conforme a ésto y tomando en consideración que un renglón muy importante que proporciona ingresos públicos al país lo son los hidrocarburos, resulta evidente que los municipios tienen derecho de participar proporcionalmente en los ingresos derivados de esos recursos ya sea de su extracción, explotación, transportación o comercialización, estableciendo gravámenes que así lo garanticen. Es indudable que este recurso derivado de los hidrocarburos constituye un medio para la obtención de un considerable concepto de ingresos que coadyuvaría efectivamente en el fortalecimiento de las haciendas municipales, sin embargo, por ahora, este renglón queda regulado dentro del sistema general de participaciones donde se incluye la posibilidad de que el Municipio sea beneficiado por las participaciones a que tiene derecho de acuerdo con los criterios establecidos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; conforme a lo que se establece en el mismo artículo 115 constitucional; según lo dispuesto en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra ley fundamental, así como lo establecido en las reformas de 25 de Mayo de 1987 a la Ley General de Bienes Nacionales, según la cual los bienes de dominio público sujetos a la jurisdicción federal no pueden gravarse por los municipios o estados (véase fracción VI del Artículo 34 en relación a los organismos descentralizados y el Artículo 2o. transitorio en su último párrafo).

En la citada ley quedan comprendidos como bienes de dominio público los inmuebles de organismos descentralizados federales, excluyéndose los destinados a oficinas administrativas y los que tengan un objeto diverso.

Conforme a lo anterior se puede afirmar que antes de la reforma a la ley comentada los municipios sí podían establecer contribuciones sobre inmuebles pertenecientes a organismos descentralizados federales. Después de la reforma los municipios están impedidos para gravar los inmuebles de organismos descentralizados federales. Se sigue básicamente una política financiera municipal cuyas decisiones más determinantes en lo económico provienen de la federación.

Es necesario tomar en consideración la prohibición que en forma expresa contiene la fracción II del artículo 50. de la Ley de Ingresos de la Federación, donde se señala que los derechos extraordinarios sobre hidrocarburos no se participarán a los estados, municipios y Distrito Federal de donde se infiere en sentido contrario que tratándose de las demás contribuciones sobre hidrocarburos si existe la posibilidad de que estén sujetas al régimen de participaciones (Cfr. Art. 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal de la federación).

En Francia "el timbre y la tasa sobre carburantes han sido frecuentemente propuestos como posible base de fiscalidad regional, pero, a falta de regiones, dichos tributos continúan en la actualidad percibidos por el Estado, igual que el impuesto sobre la renta de las personas físicas".⁴

4. — *Opiniones a favor y en contra de la empresa pública*

Una opinión a favor de la empresa pública consiste en que: "ha sido uno de los instrumentos más valiosos con que el Estado contemporáneo ha contado para participar en el proceso productivo e incrementar su influencia en las diversas va-

4 Jean Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, Administración y Ciudadano 3, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, p. 205.

riables económicas, conjuntamente con otras políticas fiscales y monetarias".⁵

El enfoque opuesto a la opinión de que la empresa pública es un factor de desarrollo, se basa en que en la mayoría de los países —incluyendo México— ha sido un factor absorbente de los recursos públicos, sin generar empleo productivo constituyendo una enorme carga para el erario, que cada vez es más difícil de hacer frente y, ante la crisis económica de un gran volumen de países, la alternativa mejor es la privatización o reprivatización de la empresa pública, aunque en forma gradual, iniciándose en aquellas empresas más alejadas del quehacer público. En México como en muchos países se contempla claramente la política de venta de las empresas públicas por los distintos medios legalmente permitidos y ante capitales tanto internos como externos.

CONCEPTOS ELEMENTALES

POTESTAD TRIBUTARIA.—Facultad de los niveles de gobierno para proponer, crear, recaudar, administrar y aplicar las contribuciones.

SOCIEDAD COOPERATIVA.—Es aquella cuyo objeto consiste en la explotación de una empresa comercial, de producción o distribución de bienes o de servicios, con eliminación del comerciante-intermediario, a fin de obtener beneficios distribuibles entre los integrantes.

CONTROL.—Se emplea como facultad de verificación, revisión o inspección.

EQUILIBRIO ECOLOGICO.—Conservación del medio ambiente en su estado natural.

COMPETENCIA TRIBUTARIA.—Es el espacio o la materia respecto a lo cual se tiene facultad para establecer gravámenes y fijar procedimientos para su recaudación.

5 Jorge Ruiz Dueñas, "Las Adiciones Constitucionales de Contenido Económico, la Empresa Pública y el Desarrollo", en: Ruiz Massieu, José Francisco, *et. al., op. cit.*, p. 141.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- * ¿Qué fines puede perseguir la empresa municipal?
- * ¿Cómo puede intervenir el Municipio para resolver el problema alimentario?
- * ¿En qué forma puede apoyar la legislación a la empresa municipal?
- * La empresa intermunicipal ¿qué efectos puede ocasionar?
- Menciona algunas formas de colaboración con la empresa privada.
- * ¿Qué leyes (citar artículos) facultan o prohíben al municipio para establecer contribuciones a los organismos descentralizados y a las empresas paraestatales?
- * Explica ¿por qué consideras benéfica o perjudicial la creación de empresas públicas en tu Municipio?

CAPITULO V

CREACION, FUSION, DESAPARICION Y COOPERACION DE MUNICIPIOS

SUMARIO:

1. — CREACIÓN, FUSION Y SUPRESION DE MUNICIPIOS DE ACUERDO A LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI. 2. INTEGRACION MUNICIPAL. 3. MEDIOS DE COOPERACION DE MUNICIPIOS.
4. — CONTRASTE MUNICIPAL.

1. — *Creación,¹ fusión y supresión de municipios de acuerdo a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí*

- 1 Para un estudio comparativo sobre la creación de nuevos municipios confróntese: artículo 36 fracc. XXXVII de la Constitución Política del Estado de Tabasco; artículo 33 fracc. XXXVIII de la Constitución Política del Estado de Colima; artículo 34 fracc. XXX de la Constitución Política del Estado de Chiapas; artículo 58 fracc. LII de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas; artículo 64 fracc. VII de la Constitución Política del Estado de Tabasco; artículo 68 fracc. XXI de la Constitución Política del Estado de Veracruz; artículo 40 fracc. XI de la Constitución Política del Estado de Morelos; artículos 34 fracc. X y 84 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. De las citadas Constituciones se advierte una marcada uniformidad y gran abstracción por lo que se refiere a las bases de creación de los municipios mexicanos; por una parte, se adopta el sistema de remisión a la legislación especial y, por otra, se prevén los requisitos mínimos exigibles como número de población; capacidad económica de subsistencia; aprobación de las legislaturas estatales y algunos otros de menor trascendencia, como el presentar informes.

El artículo 9 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, establece como requisitos para la creación de municipios, los siguientes:

I. — Que lo soliciten cuando menos 1,500 habitantes.

II. — Que la región que pretenda erigirse en Municipio cuente con una población mínima de 3,000 habitantes, lo que se acreditará de acuerdo con el censo respectivo.

III. — Que la referida región cuente con los recursos económicos suficientes para cubrir, a criterio del propio Congreso las erogaciones que demanda la Administración Municipal.

IV. — Que se cuente con los locales adecuados para la instalación de las oficinas municipales y para la prestación de los servicios básicos, a juicio del propio Congreso del Estado.

V. — Que se tome en cuenta la opinión, expresada por escrito al Congreso del Estado, de los ayuntamientos afectados por la posible creación del nuevo municipio, quienes deberán emitirla dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que se les comunique la solicitud.

VI. — Que se tome en cuenta un informe que deberá rendir el ejecutivo del Estado sobre el particular, dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que se le solicite.

VII. — Que a criterio del Congreso del Estado no se perjudique la subsistencia de los municipios afectados.

Sugerimos adicionar a la fracción I: ante el Congreso del Estado, para quedar como sigue: I, Que lo soliciten cuando menos 1,500 habitantes ante el Congreso del Estado.

E, igualmente es conveniente agregar las fracciones siguientes:

VIII. — Que se tome en consideración la opinión de organismos y asociaciones de particulares o profesionales legalmente reconocidos y tengan su residencia en cualquiera de los municipios que puedan ser afectados.

IX. — Que se presente un programa básico de actividades a realizar en el nuevo municipio, apoyando su factibilidad.

El artículo 8o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, establece: "Corresponde al

Congreso del Estado aprobar la creación, supresión y fusión de municipios mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros y con aprobación del mismo número² de los Ayuntamientos que integran el Estado". Debe entenderse que se hace referencia a las dos terceras partes puesto que si se exigiera la totalidad de los ayuntamientos, la inclusión del Municipio que pretenda suprimirse o fusionarse, en el proceso que termina con la aprobación de todos los ayuntamientos existentes, no es acertada en virtud de que basta la negativa fundada o infundada del propio municipio que se quiere suprimir o fusionar para que ésto no sea posible. Lo razonable parece ser que sólo se incluya en este procedimiento a los ayuntamientos afectados o de los cuales se presume la afectación de su interés legítimo. Se propone una redacción del artículo 8o., de la manera siguiente: ARTICULO 8o. — Corresponde al Congreso del Estado aprobar la creación, supresión y fusión de municipios mediante el voto de las dos terceras partes del total de Diputados que lo integran, previo informe de los municipios que pueden resultar afectados.

Por otra parte el artículo 11, de la misma Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, prevé: "La supresión de municipios, modificación de su territorio, cambios de residencia de las cabeceras municipales y las cuestiones que se susciten sobre límites intermunicipales, serán resueltos por el Congreso del Estado".

Para que no haya contradicción con el artículo 8o. de la mencionada ley, debe eliminarse lo relativo a la supresión de municipios, debiendo quedar en los términos siguientes:

ARTICULO 11. — Los conflictos sobre la modificación del territorio municipal, cambios de residencia, de las cabeceras municipales y sobre límites intermunicipales, serán resueltos por el Congreso del Estado.

Las modificaciones a los anteriores artículos se adecúan a lo señalado por el artículo 115 de la Constitución Política de

2 No es claro si se refiere a las dos terceras partes o a todos los ayuntamientos del Estado.

los Estados Unidos Mexicanos en el tercer párrafo de su fracción I: "Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".³ Esta fracción se ha visto como un instrumento peligroso de sojuzgamiento al municipio mexicano y de dependencia frente a los estados. "... la posibilidad de revocar el mandato a las autoridades municipales está en manos de las legislaturas locales. Considero que, de esta manera, los ayuntamientos quedan sujetos a la voluntad de gobernadores y diputados quienes discrecionalmente pueden utilizar este poderoso recurso en contra de la autoridad municipal".⁴ De ahí lo importante que la reglamentación de esta facultad prevea de manera taxativa en qué casos y condiciones precisas se justifica el ejercicio de esta potestad constitucional, sin permitir que arbitrariamente se subordine a la autoridad municipal por la estatal, como se observa para el caso de desaparición de ayuntamientos en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí en los artículos siguientes:

ARTICULO 97.—Corresponde al Congreso del Estado declarar la desaparición de un Ayuntamiento.

ARTICULO 98.—Procede declarar desaparecido un Ayuntamiento, cuando el cuerpo edilicio se haya desintegrado

3 El artículo 63, fracc. X de la Constitución del Estado de Querétaro, transcribe el precepto de la Constitución Federal, adicionando: "Las resoluciones que emita la legislatura sobre tales asuntos, serán definitivas e inatacables". Sobre la suspensión de ayuntamientos véase: Carlos F. Quintana Roldán, "Principales consecuencias jurídicas de las reformas al Artículo 115 Constitucional realizadas en la actual administración federal (1982-1988)", en: Leonel Pereznieta Castro, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Ed. Porrúa, México, 1987, p. 283.

4 Rafael Loret de Mola Badillo, *Problemática del Municipio sin Recursos*, Textos Universitarios, México, 1976, p. 48.

o cuando no sea posible legalmente el ejercicio de sus funciones, conforme al orden constitucional, federal y estatal.

ARTICULO 99. — La petición para que la legislatura conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por el ejecutivo del Estado, por los integrantes de la legislatura o por vecinos del Municipio.

ARTICULO 100. — Recibida la petición, previa la integración de cualquier elemento que se considere conducente, el Congreso del Estado la turnará a la comisión correspondiente, la que citará al Ayuntamiento a una audiencia que se llevará a cabo ante la propia comisión en la fecha que al efecto se señale.

ARTICULO 101. — En esta audiencia el Ayuntamiento, por conducto del presidente municipal en la representación que al efecto designe, con la presencia también de su o sus defensores, podrá rendir en forma verbal o escrita las pruebas que estime conducentes y agregar lo que a sus intereses convenga. Esta audiencia deberá ser pública.

ARTICULO 102. — Celebrada la audiencia, la comisión correspondiente formulará el proyecto de resolución, turnándola al Pleno, el que resolverá por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. En todo caso, la resolución deberá ser dictada dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la petición.

ARTICULO 103. — En los recesos del Congreso, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para los efectos a que este capítulo se refiere, en cuyo caso el término para que se dicte resolución se computará a partir de la fecha de inicio del período.

ARTICULO 104. — En caso de que se declare la desaparición del Ayuntamiento de que se trate, el Congreso procederá a designar e instalar de inmediato, entre los vecinos del Municipio, un concejo municipal con el mismo número de integrantes y funciones que el Ayuntamiento desaparecido. Los miembros de este concejo en el momento de su instalación y presididos por el primero que aparezca en el orden de lista, procederán a elegir mediante el sistema de votación que les

parezca conveniente, a las personas que habrán de desempeñar los cargos del presidente del concejo, regidores y síndicos consejeros.

Los concejos municipales tendrán las mismas atribuciones que esta ley confiere a los Ayuntamientos.

ARTICULO 105. — Si la desaparición del Ayuntamiento se declara dentro de los primeros 18 meses del ejercicio de éste, el concejo municipal tendrá el carácter de provisional, en cuyo caso el Congreso del Estado convocará a nueva elección del Ayuntamiento que deberá cumplir el período respectivo, la que se deberá efectuar en el término de 60 días posteriores a la fecha de instalación del Concejo, aplicándose las mismas reglas de elección previstas en la Ley Electoral del Estado.

ARTICULO 106. — Si la desaparición del Ayuntamiento se declara dentro de los últimos 18 meses de su ejercicio, el concejo municipal designado concluirá el período correspondiente.

El artículo 107, no obstante que expresamente se refiere a "la suspensión definitiva de los ayuntamientos", realmente se refiere a las causales que pueden ocasionar la desaparición de ayuntamientos, mismas que bien pueden agregarse al artículo 98.

ARTICULO 107. — Los Ayuntamientos podrán ser suspendidos definitivamente, en los siguientes casos:

I. — Cuando el Ayuntamiento desacate gravemente la Constitución y las leyes federales y estatales.

II. — Cuando sin causa justificada el Ayuntamiento deje de celebrar tres sesiones consecutivas de cabildo.

III. — Por no prestar sin causa justificada los servicios públicos que tiene encomendados, o presentarlos en forma ineficiente, ocasionando un perjuicio público.

Para la calificación de esta causal, deberá existir una manifiesta indolencia o negligencia del Ayuntamiento que refleje una palpable falta de interés en el bienestar de la comunidad; o bien, deberá evidenciarse entre los habitantes del municipio un descontento manifiesto e inequívoco sobre la ineficiencia o

ineptitud en la prestación de los servicios públicos, por parte del Ayuntamiento.

IV. — Cuando el Ayuntamiento incite públicamente a la violencia o al desorden, provocando con su actuación que se cometan hechos calificados por la ley como delictuosos.

V. — Por ultrajar a las instituciones, con desprecio al orden público establecido, cuando ello lo haga el Ayuntamiento, generando burlas a las leyes, a la voluntad popular manifestada a través del sufragio electoral y a las autoridades legalmente constituidas, cuando los insultos y el escarnio se externen públicamente y fuera de los límites que previene el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. — Por suscitarse entre sus integrantes conflictos graves y comprobados que hagan imposible el ejercicio de sus atribuciones.

VII. — Por cualquier otra causa que impida en forma innegable el cumplimiento de sus fines.

ARTICULO 108. — Para la suspensión definitiva de un Ayuntamiento, se aplicará en lo conducente el procedimiento previsto por los artículos 99 a 106 del capítulo anterior.

Hemos hecho referencia a los procedimientos legales de supresión de municipios, además, es necesario mencionar que los municipios pueden quedar suprimidos o anulados a través de lo que llamaríamos vías de hecho, mismas que se traducen en las prácticas extrajurídicas realizadas de manera exorbitante y arbitraria por parte de las autoridades municipales, ocasionando una suma de acciones clasificables como desvío de poder y, por otra parte de manera similar pueden quedar anulados por un grupo individualizado de gobernados o bien eventualmente por un particular quien en atención a sus intereses fija y determina las políticas a seguir en el Municipio, como un pequeño feudo. "A nombre de la libertad se venden los bienes de los pueblos, los bienes del Municipio, los bienes que con el sudor de su frente, en el largo transcurso de los siglos y por la protección de grandes leyes, el Municipio adquirió; los bienes que le hicieron propietario, que le dieron la dignidad y

la independencia del propietario . . . ¿No habeis dicho, muchas veces, señores diputados: ¡Oh! el Municipio, el Municipio es la cuna de la libertad española; ¡oh!, el Municipio empleaba a los pobres en el trabajo de sus tierras y así los apartaba del castillo feudal, y a los pegados al terruño hacíalos hombres libres; ¡oh!, el Municipio, aliado secretamente con los reyes, ponía coto a las demasías del poder feudal, le combatía, le humillaba, y al fin hacía posible el reinado de la justicia sobre todos, grandes y pequeños. Esto habeis dicho mil veces, recordadlo bien, y ahora, vendiéndole todos sus bienes y nombrándole además alcalde, habeis acabado con la vida del Municipio. A nombre de la libertad —apuntadlo, señores diputados— habeis asesinado el Municipio. . . ”⁵

2. — Integración municipal

Mientras en el presente las políticas se diseñan, en buena medida, a través de sistemas comunitarios, en las esferas locales hace falta iniciar la organización unificada de los pequeños municipios a fin de estructurarlos con un mínimo de capacidad de autosubsistencia, después, gradualmente señalarles responsabilidades y metas específicas, según su propia realidad y de acuerdo a una política global racional, propiciando la uniformidad en el desarrollo municipal a fin de disminuir los gaps existentes entre los municipios pobres y ricos, por ello estimamos que un gran número de tales municipios no debieran llevar ese nombre. Hace falta un sistema de reparto equitativo de sus responsabilidades en correspondencia con sus ingresos.

5 José F. Lorca Navarrete, *Pluralismo, Regionalismo y Municipalismo*, Universidad de Sevilla, p. 56. La idea de la supresión de municipios (de 100 a 800) con base en realidades actuales (geografía, transporte, economía, radios de influencia), también ha sido expuesta por el líder de alianza popular, Manuel Fraga, cit. por José F. Lorca Navarrete, *op. cit.*, p. 26. Lo cual tiene relación con lo regulado para el efecto en la legislación citada en este apartado.

En la política de integración y uniformación municipal, las propias entidades municipales deben tener un papel muy activo y la capacidad de gestión suficiente para hacer frente a las necesidades que impone la nueva perspectiva de coordinación efectiva de esfuerzos y voluntades conjuntas. En México son escasos los municipios que puedan asumir una política de promoción encaminada a orientar al Municipio hacia su integración y, ante tal realidad, corresponde a las esferas gubernamentales superiores tomar la iniciativa en forma decidida, involucrando con su participación a la totalidad de los municipios, a fin de que sientan suya la responsabilidad y los logros los vean como el resultado de su quehacer.

“Desde luego habrá necesidad de revisarse en primer lugar, si es posible todavía mantener el elevado número de municipios que existen en muchas entidades federativas y si a futuro se puede implantar una labor de fusión de municipios para que queden entidades verdaderamente autónomas y con vida propia, que puedan prestar todos los servicios municipales y administrar la vida del Municipio en forma participativa, eficiente y democrática, la sola reforma constitucional, creo que no trae la solución para este problema, que es de conciencia nacional y también habrá de revisarse la estructura misma de las administraciones municipales para mejorarla acorde con las necesidades actuales y futuras del Municipio”⁶ “El Municipio está integrado por innumerables facetas que hasta el momento no han quedado claramente conocidas, ni claramente definidas. Hace falta no obstante, la elaboración de una tipología municipal que permita intentar una clasificación y elementalmente agruparlos, sabiendo cuál es industrial, cuál urbano, rural, indígena o artesanal; que permita clasificarlos de acuerdo con su población y con la diversidad de sus

6 Miguel Acosta Romero, “Desarrollo de la Administración Local”, en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 269.

recursos".⁷ Clasificación útil para cualquier giro que se dé a la organización municipal, pues en cualquier sentido que se adopte resulta necesario conocer su realidad con toda precisión, abarcando la suma de ventajas y obstáculos para que, como en el caso de la integración, se tengan posibilidades de éxito.

El artículo 10 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí contiene enunciativamente con todo acierto los requisitos que se deben observar para el supuesto de la fusión de municipios: "Artículo 10. — Dos o más municipios podrán fusionarse en uno sólo cuando así lo acordaren en plebiscito mayoritario sus pobladores, con la aprobación posterior de la legislatura local; o a criterio de la propia legislatura, cuando alguno de los municipios carezca de los medios económicos suficientes para la adecuada prestación de los servicios públicos que le corresponden, oyéndose en todo caso la opinión razonada de los ayuntamientos afectados".

3.—*Medios de cooperación de municipios*

"La iniciación de todo proceso cooperativo debe ser a través de la formación de grupos y localización de líderes naturales sin tomar en consideración tamaño, solidaridad o categoría en la comunidad, puede ser lo mismo un patronato para pavimentar una calle, un club para funciones teatrales, que un comisariado ejidal",⁸ o colegios y asociaciones de profesionistas que promuevan el progreso de la comunidad, creación de industrias cooperativas, consejos de vecinos, etc., como corresponde a un sistema de gobierno democrático. El artículo 63 de

7 Raúl Martínez Almazán, "Las Finanzas Municipales en México", *Revista de Administración Pública*, INAP, Núm. 33, enero-marzo, 1978, p. 57.

8 Manlio Favio Tapia C., "Los Procesos Cooperativos y la Vida Comunitaria", en: Regina Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno Callado, *Los Municipios de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978, p. 195.

la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí al respecto muy atinadamente establece: "Para coadyuvar con los fines y funciones de la administración pública municipal, los ayuntamientos promoverán y aprobarán comisiones, consejos de colaboración municipal, juntas de vecinos y demás organismos afines, cualquiera que sea el nombre con que se les designe".

La vía de la cooperación municipal debe contemplar la participación ciudadana en los problemas inmediatos comunes de tipo interno, asimismo la unión de esfuerzos y recursos de un grupo de municipios con más afinidad. Resulta explicable pero sorprendente que la integración de países se encuentra en un dinámico proceso para lograr mejores formas de vida, sin que se haya promovido de manera sistemática la integración entre los niveles de gobierno de cada uno de los países evitando o atenuando los enormes contrastes que con frecuencia existen en los diversos órdenes, en lo jurídico una heterogénea legislación aplicable a realidades similares, en lo económico, municipios y estados ricos frente a otros que carecen de recursos y así *ad infinitum*. Parece elemental que se siga un orden gradual, empezando por organizar y uniformar los niveles gubernamentales más cercanos a los gobernados como las municipalidades y "poder así aspirar a fases superiores de integración y cooperación."⁹

9 Laura Trigueros G., "El Federalismo de Cooperación: Los Convenios"; en: Leonel Pereznieta Castro, *op. cit.*, p. 317. La autora afirma que parece ser que esta idea del federalismo de cooperación fue planteada por primera vez por Geoffrey Samer; a ella se refieren numerosos autores en la actualidad, Cfr. García Enterría Eduardo, *La distribución de competencia económica entre el poder central y las autoridades territoriales en el derecho comparado y en la Constitución Española*; Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980; Corwin Edward S., *La Constitución Norteamericana y su actual significado*, trad. Rafael N., Demaria, Guillermo Kraft., Buenos Aires, 1942; Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, "Las Reformas al Artículo 115 Constitucional y la Coordinación Administrativa Gubernamental", en: *Estudios de Derecho Municipal*, No. 2, mar-abr. México, 1985; Ruiz Massieu, José Francisco, "El Nuevo Artículo 115", en: *Revista de Investigaciones Jurídicas*, No. 6, México, 1982.

“La creación de equipamientos no puede ser decidida más que de forma excepcional y no puede ser financiada por los representantes locales sin la colaboración de las autoridades superiores que normalmente están preocupadas por la coordinación de las iniciativas locales y por el reparto equitativo de sus subvenciones entre los solicitantes”.¹⁰ En México hace falta evolucionar en relación a la definición de criterios precisos que se apliquen de modo que exista plena seguridad en que se logre una equitativa distribución del ingreso entre los estados integrantes de la federación y, por consiguiente, en idéntico o mayor grado de desequilibrio se encuentran los numerosos municipios en relación a sus presupuestos que exigen un alto grado de coordinación y de cooperación con la finalidad de lograr la participación armónica en los problemas comunes conforme al reparto de la riqueza lo más justo posible. La falta de equidad en el reparto de los ingresos públicos se agudiza en un país como México, que confronta graves problemas de recesión económica con desproporcionada deuda pública, tasas de inflación elevadas, pérdida del poder adquisitivo en el salario, devaluación monetaria, altas tasas de interés; lo cual, desplaza a un segundo plano problemas básicos para el desarrollo como el de una mejor canalización de los escasos recursos a fin de que los municipios en similares circunstancias tengan igual oportunidad de participar responsablemente en los procesos de desarrollo nacional.

En España: “Se establece en este sentido que el sistema tributario local ha de funcionar dentro del principio de recíproca colaboración entre la administración tributaria del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, adquiriendo especial importancia el Consejo de las Corporaciones locales con facultades para *coordinar* la política presupuestaria local e intervención en los criterios de reparto

10 Jean Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, Administración y Ciudadano, 3, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, p. 77.

del fondo nacional de haciendas locales, al fondo queda encomendada la misión de distribuir entre las locales, las participaciones y recargos de éstas en los tributos estatales".¹¹ "La ley determina el marco normativo general de la actividad económica-financiera de las entidades locales. El criterio fundamental que en esta materia inspira a la ley es el armonizar y homogeneizar las haciendas locales con las del Estado y de las comunidades autónomas. De tal forma, la gestión económica-financiera de todo el sector público responderá a *criterios comunes* y se garantizará la indispensable coherencia y coordinación en este ámbito".¹²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el párrafo segundo de la fracción III del artículo 115 contiene de manera expresa la potestad municipal de coordinarse y asociarse para el logro de sus fines: "Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan". "Potestad que ha tenido éxito en otros países, como es el caso de los llamados *Syndicats de Communes* en Francia —cabe aclarar que en Francia un grupo de comunas integran el Municipio mexicano".¹³

4.—*Contraste municipal*

"... Existen grandes contrastes de un Estado a otro, entre los dos extremos tenemos a Oaxaca con el mayor número de municipios, 570; y Baja California con solamente 4, Puebla

11 Carlos A. Sepúlveda Valles, "El Régimen Jurídico de la Administración Local en España", en: *JURE*, Núm. 3, Epoca II, Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, Julio de 1983, p. 34.

12 *Ibidem*, p. 32.

13 Antonio María Hernández, *Derecho Municipal*, Tomo I, Buenos Aires, Ed. De Palma, 1948, p. 174, cit. por Carlos F. Quintana Roldán, *op. cit.*, p. 286.

217, Veracruz tiene 203 y el Estado de México 120".¹⁴ La extrema pobreza de muchos municipios frente a los considerables recursos disponibles en algunos, expone la ausencia de organización económica uniforme e integrada con y a partir de la llamada célula básica.

Por ahora poco o nada se ha hecho para disminuir o atenuar los grandes contrastes que en todos los órdenes — económico, sociológico, demográfico, geográfico — se observan en los municipios mexicanos. Una fase inicial que un proyecto nacional debe contemplar consiste en la organización y unificación de la vida municipal, si es preciso eliminando o fusionando algunos y quizás creando otros conforme criterios comunes de aplicación, según su grado de desarrollo económico, cultural, etc., facilitando así la construcción de obra pública y el mejor aprovechamiento de los servicios públicos.

Un criterio elemental que sería útil es el relativo al mínimo de población que debe existir a fin de constituir un municipio, por ejemplo 10,000 habitantes.

"Hablar de desarrollo económico de los municipios mexicanos lleva a la necesidad de conocer el diagnóstico sobre sus condiciones. Para cualquier análisis municipal debe partirse de una tipología pues las generalizaciones son imposibles cuando las disparidades son la regla y la constante. Existe una notoria desigualdad económica del Municipio mexicano: Los municipios ricos, que son unos cuantos, tienen un alto grado de desarrollo económico, los niveles de ingreso son elevados, coinciden generalmente con ciudades importantes en donde hay elevadas tasas de concentración: concentración de recursos financieros, concentración de recursos materiales, concentración de recursos técnicos y además problemas ecológicos. Los municipios pobres, son más numerosos y no hay recursos financieros suficientes, ni recursos materiales, ni recursos técnicos; existe desempleo y generalmente las actividades que

14 Miguel Acosta Romero. "Relaciones entre la Federación y las Entidades Federativas", en: Regina Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno Collado, *op. cit.*, p. 19.

realizan son primarias; no existe industrialización y una de las características que menos favorece el desarrollo equilibrado es la emigración hacia los municipios concentradores".¹⁵ "Esta situación es resultado a la vez de la forma como se encuentra distribuido el presupuesto a nivel municipal. Existen, por ejemplo, municipios ricos (casi todos ellos son capitales del Estado) como La Paz en Baja California Sur, Tuxtla Gutiérrez en Chiapas, Benito Juárez en Quintana Roo y Centro en Tabasco, que en 1982 manejaban un presupuesto de 6,965.70 pesos, 4,414.40 pesos, 4,296.23 pesos y 15,034.75 pesos por cada habitante. El extremo de la pobreza presupuestaria por habitante está en los municipios de Ocampo en Coahuila, Sulchiapa en Chiapas, Silao en Guanajuato y Xicotzingo en Tlaxcala que para ese mismo año ejercieron un presupuesto de 39.60 pesos, 8.74 pesos, 7.55 pesos y 4.71 pesos por cada habitante, respectivamente".¹⁶ Es elocuente la reflexión siguiente: "Con el nuevo artículo 115 vamos a reforzar el Municipio en toda la nación. Sin embargo en el Distrito Federal, que tenemos 10,000,000 de habitantes, que equivale a la población de 12 estados de la república, no tenemos Municipio. Aparte de eso no tenemos una legislatura local, y todavía más, no hay un gobernador elegido por el pueblo".¹⁷ "El desequilibrio en la distribución de los ingresos y los egresos se traduce a la vez en una desequilibrada estructura administrativa

15 Mario Melgar Adalid. "Desarrollo Económico de los Municipios". en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 341.

16 Yolanda Velázquez Carranza, "La Hacienda Municipal". en: Estudios Municipales No. 1, Ene-Feb., México, 1985, p. 74.

17 Hugo B. Margain, "Comentarios sobre la Trascendencia del Artículo 115" en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 337. En relación a la legislatura local con el Decreto que reforma a los arts. 73 Fracc. VI, 79 Fracc. V, 89 Fracc. XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 y que deroga la Fracc. VI del art. 74 de la Constitución Política Mexicana, se crea un órgano de representación ciudadana del Distrito Federal integrado por 40 diputados. Véase Leonel Péreznieto Castro Castro, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Ed. Porrúa, México, 1987, pp. 595 y ss.

y en una cierta incapacidad de atender los requerimientos administrativos a nivel municipal. Existen municipios como los Cabos de Baja California Sur, Isla Mujeres en Quintana Roo y San Felipe de Jesús en Sonora que en 1982 contaban con un empleado municipal por cada 68, 60 y 46 habitantes, respectivamente; mientras que otros Municipios como Manzanillo en Colima, Chilpancingo en Guerrero, Celaya en Guanajuato e Infante en San Luis Potosí que en ese mismo año contaban con un empleado municipal por cada 476, 596, 407 y 345 habitantes, respectivamente. Los extremos están en Monclova (Coahuila), C. Albino Corso (Chiapas) y Cárdenas (Tabasco) con 2,788, 2,247 y 2,053 habitantes por cada empleado municipal respectivamente",¹⁸ "Los dos Estados que más dinero percibieron en 1983 por la recaudación del impuesto predial fueron el Estado de México y Jalisco con 2,643,850,000 pesos y 1,244,690,000, respectivamente. Y los dos que menos recaudaron fueron Nayarit y Tlaxcala con 37,080.000 pesos y 24,680,000 pesos, respectivamente".¹⁹ "Ahora bien, del total de entidades federativas sólo algunas de ellas otorgaron participaciones a sus municipios por concepto de impuesto predial, según lo establecido por sus legislaciones locales. Por ejemplo, en 1982 de los 31 estados sólo 9.7 por ciento participaron a sus municipios el 100 por ciento de la recaudación del predial (es el caso de Campeche y Chiapas; Tabasco otorga el 100 por ciento pero sólo por concepto de predial urbano). El 54.8 por ciento de los estados les participó entre el 17 por ciento y el 95 por ciento. El 35.5 por ciento restante no otorgó participaciones por ningún concepto.

Para 1983, la situación permaneció casi igual: el 9.7 por ciento de los estados participaron a sus municipios el 100 por ciento de las percepciones por concepto de predial (se trata de Baja California, Campeche y Tabasco, este último sólo lo par-

18 Yolanda Velázquez Carranza, *op. cit.*, p. 74.

19 *Ibidem*, p. 75.

tipicó por concepto de predial urbano). El 51.6 por ciento de las entidades federativas otorgó participaciones a sus municipios que oscilaron entre el 16.7 por ciento y el 80 por ciento. El 38.7 por ciento restante no otorgó participaciones".²⁰

CONCEPTOS ELEMENTALES

SUPRESION. — Eliminar, desaparecer, cesar, anular o poner fin.

FUSION. — La unión de dos o más entidades para crear una nueva, sustituyendo ésta a las que le dieron vida o la integración de una o más instituciones a una diversa que es la que subsiste.

SUSPENDER. — Prohibir temporalmente la realización de hechos o actos, que de verificarse no tienen validez jurídica.

REVOCAR. — Anular, dejar sin efecto.

INDOLENCIA. — Pereza, apatía.

NEGLIGENCIA. — Falta de cuidado.

GAP. — Distancia, brecha, intervalo.

TIPOLOGIA. — Cuadro de características comunes o afines entre una generalidad de instituciones, que permite distinguirlas de otras.

INTEGRACION. — Es un proceso de unificación y coordinación de actividades de distinta índole entre diversas entidades.

DESVIO DE PODER. — Uso indebido de las facultades legales conferidas, es decir, con fines o efectos diversos a los que el derecho contempla.

CONDUCTENTE. — Procedente, pertinente.

AD INFINITUM. Al infinito.

DE HECHO. — Lo que se realiza con independencia de lo previsto en la legislación.

20 *Id.*, p. 75-76.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- * Sugiere concretamente algunos requisitos que se deben satisfacer al crear un Municipio.
- * Elabora una lista de actividades municipales no realizadas en tu municipio.
- * Formula una opinión a favor o en contra de la facultad del Congreso del Estado para suprimir o suspender al Municipio.
- * Menciona las causas graves que a tu juicio merezcan que las legislaturas estatales revoquen el mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento.
- * ¿Qué acciones extrajurídicas han obstruido la existencia real del Municipio?
- * ¿Qué leyes municipales podrían adoptarse entre un grupo de municipios sin variantes substanciales?
- * ¿Qué problemas comunes se pueden resolver coordinadamente entre municipios?
- * ¿Qué es necesario para que las reformas legales sean efectivas en los municipios?
- * Señala criterios fundamentales de clasificación de municipios.

CAPITULO VI

ELEMENTOS BASICOS SOBRE PRESUPUESTOS MUNICIPALES

SUMARIO:

1. - CRITERIOS GENERALES SOBRE PRESUPUESTACION. 2. - COMENTARIOS SOBRE LOS RESPONSABLES DE LA PRESUPUESTACION MUNICIPAL.

1. — Criterios generales sobre presupuestación

“Es muy importante para la ordenación de las haciendas locales preestablecer los criterios generales para el reparto de las funciones del Estado y de las corporaciones locales, puesto que evidentemente sobre la naturaleza del gasto se marca el de los ingresos con que aquéllos se satisfacen. Los criterios fundamentales que deben presidir en este reparto deberían tener en cuenta que la vida local tiene sus características económicas: Por las producciones de carácter local conexas principalmente con la propiedad mobiliaria y con el comercio local; por el consumo de la riqueza conexo con la residencia de la población; por el complejo de los servicios que tienden a mejorar las condiciones de vida local. Por consiguiente, en correspondencia con estas características debería haber tributos que graven la producción y el comercio local; impuestos reales y personales sobre el consumo; impuestos de mejora, tasas y derechos procedentes de servicios públicos”.¹

¹ Benvenuto Grizzoti, y Enrique R. Mata, *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2a. ed., Ed. Reus, Madrid, 1958, p. 529.

Es conveniente revisar un mínimo de criterios comunes y que de manera general se deben seguir para el efecto de establecer los ingresos y autorizar los gastos de la entidad municipal, mismos que se contienen en el artículo 115 constitucional. Al propio tiempo, no se excluye la posibilidad de que los criterios aplicables de manera particular y concreta a cada uno de los municipios o a un grupo de ellos con identidad de factores que los determinan, sean propuestos conforme a un estudio preferentemente de carácter multidisciplinario, que tome en consideración a la suma de elementos integrantes de la realidad, para que, con base en ellos se establezcan de manera oportuna, equitativa y uniforme los ingresos derivados y generados por la riqueza interna, quedando la satisfacción de las necesidades del grupo, subordinadas y condicionadas a sus posibilidades derivadas de su propio trabajo productivo y, en general de las actividades generadoras de ingresos, sin descartar en este último aspecto a la cooperación de carácter externo a que tengan derecho y que por lo mismo deben de ser contempladas dentro de los rubros de financiamiento municipal.

Por otra parte, es necesario evitar la asunción de una categoría de criterios que en muchos de los casos parecen ser los que rigen la creación de los presupuestos de ingresos y de egresos, pero que carecen de las más elementales técnicas de un buen y adecuado programa que atienda a las exigencias particulares y obedezca a lo ordenado por el régimen jurídico. En este sentido, uno de los criterios que debe ser abandonado es el político (entendiendo este concepto de lo político como aquellos criterios que buscan únicamente beneficios particulares o de grupo a través de medios lícitos e ilícitos y que nunca se dirigen al beneficio colectivo), asumiendo la política (entendiéndola como una ciencia integrada por la valoración de los criterios fundados conforme a una realidad interpretada con eficacia y de manera veraz, siempre en la búsqueda de un buen gobierno que atienda al bien común), financiera municipal, como la base fundamental de toda la actividad municipal que rigurosamente debe de ser acatada conforme a un sis-

tema rígido de control de la función pública y de formación educativa que promueva la conciencia ciudadana. "Por último quiero dejar claramente sentado que las legislaciones de las entidades federativas, al aprobar o desaprobar los presupuestos que anualmente envían los ayuntamientos, lo hacen por regla general con un criterio eminentemente contable, matizado por "cuestiones políticas", de simpatía personal hacia tal o cual municipio, pero rara vez aplicando los elementos cognoscitivos fundamentales para promover el desarrollo. En resumen, el presupuesto de los municipios viene a ser una especie de salario mínimo municipal que, como su nombre lo indica, es lo mínimo que se requiere para subsistir".² Pero a pesar de los presupuestos autorizados para los municipios, gran parte de ellos no disponen de un presupuesto mínimo de subsistencia, quedando su existencia en entredicho, no es raro que se localicen municipios desde el punto de vista jurídico pero que desde la perspectiva real, simplemente no existen.

En suma, los presupuestos municipales para su diseño han de observar principios apegados a la legalidad, en congruencia con los gastos derivados de la prestación de servicios públicos, por tanto, todo presupuesto supone la previa existencia de programas que reflejen en detalle las necesidades presentes y futuras previsibles, principalmente aquéllas vinculadas con la prestación de servicios públicos, mismos que pueden desglosarse por sector, departamento o bien en forma mixta. Lo importante de un diagnóstico es que de él se desprende qué servicios públicos se requieren, lo que posibilita medir el costo de cada uno de la totalidad de ellos, se dispone entonces de un mecanismo muy útil para la elaboración de presupuestos.

2 Aurelio González Sempé, "Administración Municipal y Administración Regional", en: Regina Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno Collado, *Los Municipios de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978, p. 134.

2. — *Comentarios sobre los responsables de la presupuestación municipal*

En relación a Francia se puede considerar la siguiente cita: "El Concejo Municipal es responsable jurídicamente de la política financiera ejecutada por el municipio. No obstante, en la mayor parte de los municipios rurales el secretario de alcaldía sin dedicación completa³ no tiene el tiempo ni las competencias deseadas para preparar el presupuesto y llevar las cuentas administrativas; es, pues, el recaudador más próximo quien se encarga de ello por una remuneración. Ese funcionario, experto en técnicas financieras y destinatario de numerosas y complejas circulares que rigen el derecho presupuestario municipal, es por otro lado, muy competente; ¿Puede hacer otra cosa la municipalidad, aligerada de una ingrata tarea, que inclinarse ante las "opiniones" de este especialista? sin embargo, esta transferencia de responsabilidades financieras se lleva a cabo despreciando las reglas que establecen el recíproco control del ordenador de gastos (es decir, el alcalde) y del contable (o sea, el recaudador); dicho control es imposible si el alcalde se contenta con firmar lo que le prepara el recaudador y si este último cuida a la vez de sus propias cuentas y de las del alcalde, cuando se supone que la separación de ambos documentos constituyen una rigurosa garantía en la contabilidad".⁴

La especialización en presupuestación municipal, propiamente no se aplica en nuestro medio⁵ y quienes son respon-

3 (N. del T.), Los secretarios de ayuntamiento en Francia, son de dedicación completa o parcial, según los casos.

4 Jean Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, Administración y Ciudadano, 3, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, pp. 61 y 62.

5 É incluso en países desarrollados la incapacidad fiscal existe en muchos gobiernos locales. Véase: Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, 4a. ed., FCE, México, 1977, p. 524; sobre técnicas y métodos aplicables en la elaboración de presupuestos municipales, véase: Agustín Montano, *Manual de Administración Municipal*, Ed. Trillas, México, 1980, p. 139 y ss., contiene además, modelos de presupuestos de ingresos y egresos.

sables de la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos, lo vienen haciendo en la misma forma que hace muchos años, sin innovaciones realmente trascendentes de adecuación a las necesidades recientes y del porvenir. Cuando más, se sigue el modelo adoptado por el nivel federal, dado que la mayoría de las autoridades municipales carecen de los conocimientos elementales sobre este renglón y en el nivel de las diputaciones, buena parte de sus componentes no tienen idea de lo importante del problema y generalmente no se asesoran de los técnicos especialistas apropiados, para cumplir eficazmente con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana: "Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

CONCEPTOS ELEMENTALES

PRESUPUESTO. — Es el documento que contiene la previsión del ingreso y cálculo del gasto conforme a bases de programación que permitan optimizar los recursos públicos.

ASUNCION. — Acción de tomar para sí.

BIEN COMUN. — Satisfacción general de gobernados y gobernantes.

DESGLOSAR. — Distribución del gasto entre varias partidas.

POLITICA FINANCIERA. — Acciones que tienden al bienestar general, basadas en evaluaciones de los distintos elementos que influyen en las economías a efecto de dirigir y controlar sus ciclos, en tal forma estable que se genere el desarrollo.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

* ¿Qué características económicas deben considerarse en la elaboración de presupuestos?

- * ¿Qué criterios rigen constitucionalmente al presupuesto municipal?
- * Enumera los artículos constitucionales que se ocupan del presupuesto.
- * Elabora una relación de leyes sobre presupuestos.
- * Formula una clasificación de presupuestos.
- * En Francia, ¿quién es el responsable de la política financiera municipal?

CAPITULO VII

SERVICIOS Y RECURSOS MUNICIPALES

SUMARIO:

1. — RELACION ENTRE RECURSOS Y SERVICIOS MUNICIPALES. 2. — LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAISES. 3. — LA RENTABILIDAD DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.

1. — Relación entre recursos y servicios municipales

“El gobierno local, como embrión de la organización del Estado, desarrolla funciones en forma que varía con las tradiciones de cada pueblo. En Inglaterra, por ejemplo, se atribuyen a las autoridades locales aquellas funciones que puedan desarrollar eficientemente con los recursos que cuentan; el exceso carga sobre el condado; lo que supera las fuerzas contributivas del condado, carga sobre el Estado. No es extraño, pues, ver en Inglaterra que las Comunas tienen a su cargo numerosas funciones de policía y de justicia, de orden administrativo y económico, de beneficencia, etc., mientras que en Francia e Italia no se encuentran sino ligeros rastros de estas funciones, que se atribuyen más que todo al Estado”.¹ En efecto, entre los factores determinantes en la prestación de los servicios públicos podemos mencionar las tradiciones de cada

¹ Guillermo Ahumada, *Tratado de Finanzas Públicas*, Tomo I, 4a. ed., Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1969, pp. 494 y 495.

sector de la población y los recursos disponibles con que cuenta cada sector de la población, ambos elementos son importantes, pero el que es por entero decisivo es el relativo a la existencia de recursos, quedando cualquier propósito desfasado de su propia realidad si no se toman en consideración cualesquiera de las dos vertientes. En el reparto de la riqueza pública se ha de atender a la diversidad de necesidades colectivas y cuando en ello hay conformidad, buena parte de los problemas relativos a la competencia, entre los niveles gubernamentales, se ven resueltos, sin embargo, existen diversos servicios públicos que no es fácil deslindar, en cuyo caso el reparto del gasto debe seguir criterios que tomen en consideración a las circunstancias y peculiaridades de cada uno de los niveles de gobierno, tales como número de población a la que se le suministrará el servicio, si se trata de un servicio público exclusivo de las entidades públicas o de aquellos delegables a los particulares o bien de la capacidad administrativa con que disponen las entidades gubernamentales, para que con la suma de estos criterios se lleve a efecto la distribución de manera que el resultado sea satisfactorio. En México los lineamientos básicos a este respecto han quedado en el artículo 115 constitucional reformado, señalándose los servicios que los municipios están obligados a prestar.

2. — *Los servicios municipales en algunos países*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción III del artículo 115 enumera los servicios municipales a que están obligados en forma general los niveles de gobierno municipal, que pueden prestar conjuntamente con los estados y que, además, no constituyen una limitación sino por el contrario son solamente una pauta a seguir para una generalidad y corresponde a las legislaturas locales señalar aquellos servicios públicos que conforme a la realidad de cada uno de los municipios sea necesario y exista la posibilidad de atender, según se desprende de su texto: "Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo

determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

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

Por su parte la Constitución Política del Estado de Colima fija: Art. 92.—Son obligaciones de los ayuntamientos: Ejercer en materia de instrucción pública las facultades que les concede la ley relativa. Cuidar el aseo, salubridad, ornato y comodidad de las poblaciones; las construcciones de puentes, calzadas, caminos, jardines, teatros, panteones, cárceles, mercados, abastos y en general toda mejora material, y la conservación de las existentes, recoger y ministrar datos para la estadística, dotar al Municipio de policía urbana y ejercer las demás atribuciones y obligaciones que le confien e impongan las leyes, administrando los arbitrios necesarios para cubrir los gastos que demanden unas y otras, todo conforme lo disponga la Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado.

Los servicios municipales en la provincia de Córdoba, Argentina, según su Constitución, son los siguientes: "Las atribuciones y los deberes de los municipios pueden referirse a planes edilicios, aperturas y construcción de calles, plazas y paseos; uso de las calles o del subsuelo, seguridad e higiene de la edificación, tráfico, vialidad; seguridad, higiene y vigilancia de espectáculos y lugares de reunión, servicios de barrido, eliminación de residuos, provisión de agua potable, tranvías o servicios análogos; acordar concesiones de uso de bienes públicos

sin carácter exclusivo; organizaciones de mataderos y mercaderos; control sobre artículos alimenticios y condiciones de los precios; fomento de la cultura intelectual y física, en las escuelas primarias; servicios de asistencia social, difusiones en general, que no sean incompatibles con las de los poderes del Estado".²

En esencia se trata de los mismos servicios públicos que han sido caracterizados por la Constitución mexicana como de corte municipal, por lo que parece ser que el criterio adoptado por Argentina y por México tiene un punto de partida idéntico que se podría traducir en que los servicios públicos municipales son aquéllos considerados como estrictamente básicos que un núcleo de gobierno primario debe atender en favor de sus ciudadanos con el carácter de generalidad, permanencia, legalidad, uniformidad y existencia de un interés común. Algunos de los servicios apuntados eventualmente pueden desbordar la circunscripción municipal por comprender a un mayor número de afectados o beneficiados, en cuyo caso lo conveniente es su atención coordinada por lo municipios involucrados o en su caso, a través de la fusión de dos o más municipios, creándose tan sólo uno y cuando ya revistan el carácter de servicios aglutinantes estaremos en presencia de aquéllos que ha de atender el Estado, entidad federativa o federación de acuerdo a nuestro sistema de gobierno federal.

Los gastos ocasionados por la prestación de los servicios públicos municipales en Italia, de conformidad con la Ley Municipal y Provincial del 4 de febrero de 1915, número 148, se dividen los gastos obligatorios y facultativos de municipios y provincias. "A las normas contenidas en dicha ley, aporta modificaciones el texto único; sobre Haciendas Locales, aprobado en el Consejo de Ministros de 9 de julio de 1931. A la categoría de gastos obligatorios para los municipios se añaden los de iluminación para los municipios con población superior a 1000 habitantes; para la limpieza urbana en los de más de

2 Ibidem, p. 505

5000 habitantes; para extinción de incendios en los de más de 60,000 habitantes. Se eliminan de los gastos, obligaciones para las provincias, los de campos de aterrizaje para aeronáutica. De las provincias se transfieren al Estado varios gastos dentro de los cuales los principales son la contribución a la hacienda autónoma de carreteras, la contribución para las escuelas medias y para las de aprendizaje, la contribución para los gastos de mejoras. De los municipios se transfieren también al Estado las cargas para las escuelas elementales y para el mantenimiento de las cárceles de partido y los juzgados".³

3.—*La rentabilidad de los servicios municipales*

"Las municipalidades pueden cada vez menos descuidar la rentabilidad de los servicios; por el contrario, desde hace algunos años, ha habido que llevar a cabo una acción rigurosa en favor del equilibrio financiero de los servicios públicos con el fin de intentar poner término a déficits cada vez más inquietantes".⁴ La rentabilidad derivada de la prestación de servicios municipales se circunscribe en el concepto de los precios sociales, mismos que consideran al beneficio comunitario como la justificación principal del gasto derivado del servicio, debiéndose medir la rentabilidad no sólo en función del ingreso proveniente de la prestación de los servicios, sino también de acuerdo a los beneficios indirectos y de largo plazo, pero sin plantearlos en forma abstracta, sin una estimación analítica previa que ofrezca datos concretos sobre quiénes, en qué proporción y respecto de qué se verán afectados positivamente. Por el contrario, cuando no existe beneficio y hay déficit presupuestal, se dice que no es rentable el servicio público, situación que puede explicarse en virtud de:

3 Benvenuto Griozziotti, *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2a. ed., Ed. Reus, Madrid, 1958, p. 529.

4 Jean Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, Administración y Ciudadano. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, p. 77.

- a) Legislación inadecuada o a su inexistencia;
- b) Deficiente administración de los recursos;
- c) Desvío de fondos hacia fines diversos al servicio público;
- d) Dependencia financiera respecto a los demás niveles gubernamentales, incluyendo la influencia proveniente de gobiernos de otros países;
- e) Falta de capacitación de los servidores públicos;
- f) Inexistencia de formulación y evaluación de proyectos, etc.

CONCEPTOS ELEMENTALES

CONCESION.— Es la transmisión de derechos que originalmente corresponden al Estado a fin de que los gobernados exploten bienes o presten servicios.

AFECTAR.— Imponer una obligación u otorgar un beneficio.

CARGA.— Obligación.

GASTO FACULTATIVO.— Es el no obligatorio, quedando bajo el poder de decisión de una entidad.

RENTABILIDAD.— Es la generación de riqueza, obtención de un ingreso o utilidad.

EQUILIBRIO FINANCIERO.— Significa estabilidad proporcional entre el ingreso y gasto, se dá cuando el gasto no es mayor que el ingreso, en forma que las deudas adquiridas no signifiquen un problema por incapacidad de pago.

PRECIOS SOCIALES.— Son las tarifas asignadas por el Estado a los bienes o servicios que presta con el fin de beneficiar a la población y no con el afán de obtener ingresos.

DEFICIT PRESUPUESTAL.— Existe cuando hay mayor gasto que ingreso, presentándose un desequilibrio financiero.

AGLUTINANTE.— Que agrupa, reúne dos o más elementos en torno a una cosa o fin determinado.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- * Enumera los gastos obligatorios municipales.
- * ¿Qué gastos municipales se pueden considerar facultativos?
- * Elabora un esquema de servicios municipales.
- * Explica la dependencia entre servicios y recursos.
- * ¿Qué características tienen los servicios municipales?
- * ¿Cómo se puede evitar la falta de rentabilidad de la prestación de servicios públicos?

CAPITULO VIII

INGRESOS MUNICIPALES

SUMARIO:

- 1.—INTEGRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL. 2.—LAS PARTICIPACIONES. 2.1.—CRITERIOS DE DETERMINACION DE LAS PARTICIPACIONES. 2.2.—ANTECEDENTES DE LAS PARTICIPACIONES EN DIVERSOS PAISES. 3.—IMPUESTOS MUNICIPALES. 4.—DERECHOS MUNICIPALES. 5.—CONTRIBUCIONES DE MEJORA. 6.—PRODUCTOS. 7.—COOPERACION PRIVADA. 8.—EMPRESITTO MUNICIPAL. 9.—INGRESOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAISES. 10.—EXENCIONES.

1.—Integración de la hacienda municipal

La Constitución Federal Mexicana establece la forma de integración de la hacienda de los municipios de cada uno de los estados de la república, conforme a la fracción IV del Art. 115 en vigor "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

b).— Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

De acuerdo al artículo 115 citado, inciso a) y sexto párrafo de la fracción IV, los gravámenes sobre inmuebles tienen el carácter de concurrentes (al menos en su establecimiento) entre los estados y los municipios, sin que exista la posibilidad de que se pueda necesariamente excluir a los estados, de los rendimientos de dichos gravámenes.¹ A la inversa, siempre que se establezca un gravamen de esta naturaleza por las legislaturas estatales, los municipios deberán recibir ingresos por este concepto. La redacción no es del todo clara al señalar: “Las contribuciones que establezcan los *estados*” debiendo precisar: “Las contribuciones que establezcan las legislaturas estatales”, teniendo éstas además la función de fijar las contribuciones estatales. Si los estados crean contribuciones lo hacen por medio de las legislaturas, pero sólo en su beneficio y las legislaturas pueden crear contribuciones tanto para el Estado como para el Municipio, por tanto, si la intención del legislador fue la de garantizar como fuente exclusiva de los municipios a las contribuciones sobre inmuebles, debió referirse a las contribuciones que establezcan las legislaturas estatales y no a las que establezcan los estados, como se lee en el comentado inciso, mismo que de acuerdo a su redacción admite la concurrencia impositiva entre la entidad federativa y el Municipio, sin embargo, por tradición y razones económicas la in-

1 Con otro fundamento, llega a la misma conclusión Alfonso Cortina Gutiérrez, “Los Ingresos Municipales previstos en el Artículo 115 Constitucional”, en: Leonel Pereznieta Castro, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Ed. Porrúa, México, 1987, pp. 329 y ss.

terpretación por ahora aceptada es en el sentido de que el gravamen a inmuebles es de carácter municipal. "El texto transcrito, si bien no otorga la "exclusividad" de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria a favor de los municipios, sí limita la facultad impositiva de los estados ya que éstos no podrán establecer gravámenes sobre dicha propiedad para cubrir gastos estatales; pues todas las que se establezcan sobre dicha propiedad, serán percibidas por los municipios"^{1, 2}

La interpretación en el sentido de que la imposición sobre inmuebles corresponde a la esfera municipal se explica en virtud de que existe una importante tendencia a considerar a esta especie de ingresos como de naturaleza fundamentalmente municipal:

"Se considera que las fuentes tributarias que deben ser exclusivas de los estados y municipios, son las siguientes:

a). — La propiedad o posesión de bienes inmuebles, es decir, lo que se grava a través de los impuestos territoriales o prediales"³

Con el mismo inciso a) del artículo 115 comentado, se eleva al nivel constitucional la posibilidad de que se celebren convenios sobre administración de contribuciones sobre inmuebles pertenecientes a los municipios, dado que la mayoría de los que existen en México carecen de los recursos y capacidad para manejar técnica y organizadamente sus arbitrios, es decir, la facultad de administrar libremente su hacienda no siempre es factible en forma plena y eficaz, la alternativa es la de delegar esta función en una entidad como la estatal que garantice el buen uso de sus recursos, pese a que se vea disminuida su potestad jurídica tributaria. No obstante, el grado de

2 Roberto Hoyo d'Addona, "La Hacienda Pública Municipal", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 15.

3 Raúl Rodríguez Lobato, *Derecho Fiscal*, 2a. ed., Ed. Harla, México, 1983, p. 140; Sergio Francisco De la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, 8a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978, p. 245.

disminución dependerá del grado de intervención que ambas partes tengan, de acuerdo a lo estipulado en los convenios. Los ayuntamientos que convengan la administración de este tipo de contribuciones, deben cuidar que se prevea el mayor grado de intervención de su parte, respecto de tan determinante función. "En la actualidad la mayoría de los municipios del país, han concertado convenios con su Estado para que este sea el que administre los impuestos a la propiedad inmobiliaria, encargándose la entidad plenamente de la administración correspondiente, pues los sistemas de control de estos impuestos dependen fundamentalmente de los catastros y la base de información, valores y padrón de predios y contribuyentes; de tal manera que son pocos los municipios que cuentan con la infraestructura y con la base de datos correspondientes para la cobranza de los mismos".⁴

Algunas constituciones políticas estatales en relación a la integración de los ingresos municipales contemplan lo siguiente:

Constitución Política de San Luis Potosí

Art. 34. — Son atribuciones del Congreso:

... XI. Fijar las contribuciones que deban recibir los municipios; las que, en todo caso, serán suficientes para atender las necesidades municipales.

Constitución Política del Estado de Chiapas

Art. 34. — Son atribuciones del Congreso:

... XXVI. Señalar las contribuciones que deben formar la hacienda de los municipios, procurando sean suficientes a cubrir sus necesidades, examinar y en su caso aprobar los planes de arbitrios y glosar las cuentas que le presenten los ayuntamientos.

Constitución Política del Estado de Veracruz

Art. 68. — Son atribuciones del Congreso:

... XXXIV. — Señalar las contribuciones que deben for-

⁴ Carmen E. Beyer de Roalandini, "La Legislación Hacendaria Municipal y la Coordinación Fiscal", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 32.

mar la hacienda de los municipios, procurando sean suficientes a cubrir sus necesidades, examinar y aprobar los planes de arbitrios y glosar las cuentas que le presenten los ayuntamientos, en los términos que fijará una ley orgánica.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas

Art. 58. — Son facultades del Congreso:

... IV. — Fijar propuesta de los respectivos ayuntamientos por conducto del ejecutivo, los presupuestos de egresos, y las contribuciones e impuestos que deban formar la hacienda pública de los municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.

Constitución Política del Estado de Tabasco

Art. 36. — Son atribuciones del Congreso:

... VII. — Delimitar conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a través de la Ley de Hacienda del Estado, la Ley de Ingresos del Estado y la Ley de Ingresos Municipales, las fuentes de contribuciones que les corresponden al Estado y a los municipios, los que son concurrentes, y las que siendo exclusivas del Estado deberán otorgarles participación a los municipios y en qué proporción, así como legislar sobre la integración del patrimonio del Estado y de los municipios.

Lo preceptuado en esta fracción de la Constitución de Tabasco constituye un esfuerzo ejemplar para eliminar la confusión generalizada sobre qué áreas específicas corresponden a cada nivel de gobierno de acuerdo a nuestro sistema federal tributario. La fracción está correctamente formulada y quizás lo que resultaría conveniente agregar sería que: el Congreso Estatal se basará, además, en los Convenios de Coordinación Fiscal aplicables. Al respecto existe jurisprudencia, bastante conocida, en el sentido de que nuestra federación no sigue un sistema de delimitación de competencias.

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

a). — Concurrencia contributiva de la federación y

los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (Art. 73, fracc. VII y 124);

b).— Limitaciones a la facultad impositiva de los estados; mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (Art. 73, fracs. X y XXIX); y

c).— Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (Arts. 117, fracs. IV, V, VI y VII y 118).

310/953/2o.— Construcciones Alpha, S. A. y Coags., Junio 3, 1954.

346/954/2o.— Sindicato de Trabajadores de la Construcción, Excavación, etc., de la República Mexicana, y Coags., Junio 1o., 1954.

4828/950/2o.— Guzía René y Coags., Agosto 16, 1954.

2736/953/2o.— Reynaldo Senega y Coags., (Acumulados), Agosto 27, 1954.⁵

En el nivel municipal, a pesar de lo sostenido por la Suprema Corte es necesario que se avance respecto de una precisión en la delimitación de competencias entre el municipio y los demás niveles gubernamentales, se requiere que exista claridad en relación a sus arbitrios en forma que se conozca con exactitud respecto de qué materias el Municipio obtendrá sus recursos y se asegure así el cumplimiento de sus funciones. La legislatura estatal tiene el imperativo de reglamentar los preceptos constitucionales relativos, señalando los renglones que son de competencia estatal; los de competencia municipal y aquellos concurrentes, de acuerdo al artículo 115 constitucional, fracción IV.

La Ley de Ingresos del Ayuntamiento de la Capital del Estado de San Luis Potosí para 1988 en su Artículo 1o. enun-

5 Jurisprudencia, Quinta Epoca. Apéndice, Tomo CXVIII, p. 1026, cit. por: Raúl Rodríguez Lobato, *Derecho Fiscal*, Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, 1983, p. 26; José Fernández y Cuevas, "Aspectos Fiscales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en: Tribunal Fiscal de la Federación, *45 años al servicio de México*, Tomo I, p. 359.

cia los rubros que componen su Hacienda: "La hacienda pública del Municipio de la Capital de San Luis Potosí, para el período de 1988 se integrará con los ingresos que recaude por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones especiales e ingresos extraordinarios. . ."

La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Veracruz-Llave para 1988 en su Artículo 1o. señala los ingresos que componen su hacienda: ". . . los ingresos de los municipios del Estado, serán los que se obtengan por concepto de impuestos, derechos, contribuciones por mejoras, productos, aprovechamientos y participaciones. . ."

En las leyes orgánicas municipales se encuentra en forma más amplia y detallada la suma de ingresos, recursos y bienes que integran el patrimonio municipal, tal es el caso, entre otros, de la Ley Orgánica del Municipio de San Luis Potosí, misma que en su artículo 74 prevé: "La hacienda pública municipal se formará por:

I. — Los bienes muebles e inmuebles, propiedad del municipio.

II. — Los frutos de dichos bienes.

III. — Las contribuciones que establezca el Congreso del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales, sobre su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles".

Estimo necesario incluir en el Artículo 74 citado:

. . . III. — Contribuciones

. . . V. — Otros ingresos

. . . VI. — Participaciones

. . . VII. — Derechos

A fin de seguir el orden observado en el artículo 115 fracción IV., puesto que tal como aparece la integración de la hacienda municipal en dicho artículo 74, es notoriamente incompleta.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Artículo 74 señala que "la hacienda municipal se compone:

I. — De los bienes muebles e inmuebles; propiedad del municipio;

II. — De los bienes muebles e inmuebles destinados a los servicios públicos municipales;

III. — De los bienes de uso común municipal;

IV. — De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos;

V. — De los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere;

VI. — De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de la Hacienda Municipal, las que decreta la legislatura y las que señalen otras disposiciones;

VIII. — De los réditos producidos por créditos a su favor;

IX. — De las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado; y

X. — De los capitales procedentes de fincas rústicas urbanas que habiendo sido propiedad de las corporaciones municipales, fueron desamortizados por la Ley de 25 de junio de 1856.

2. — *Las Participaciones*

Las participaciones son una forma de organización del ingreso público, mediante la cual, se asumen criterios de carácter funcional basados en el principio de la equidad y en la búsqueda del desarrollo nacional. En México el sistema de participaciones ha sido creado dentro del sistema nacional de coordinación fiscal que tiene como característica la distribución de los ingresos establecidos por la federación hacia las entidades locales y municipales, buscándose eliminar el problema secular de la doble o múltiple imposición y con ello la falta de equidad tributaria, al mismo tiempo, se ha pretendido alcanzar una mejor redistribución del ingreso entre los niveles gubernamentales, toda vez que, pocas esferas de gobierno poseían la mayor parte de la riqueza mientras que la mayoría se encontraba en estado de inanición.

En otros términos las participaciones consisten en contribuciones específicas aplicadas por la federación y compartidas

con los gobiernos locales en proporción a la cantidad de impuesto recaudado o producido en cada unidad local.⁶

En proporción, las participaciones en México constituyen el principal recurso tanto para las entidades federativas como para los municipios, en su mayoría, como se puede observar de las cifras siguientes. El importe total de las participaciones ascendió en 1979 a 6,993 millones de pesos y en 1983 ha alcanzado la cifra de 90,281 millones,⁷ de manera diferente a lo sucedido anteriormente: En la administración del presidente Calles la participación a los municipios en los ingresos fiscales fue de 8%, con el presidente Cárdenas 6%, con el General Avila Camacho 4%, entre 1946 el ingreso municipal descendió al 3% y durante las últimas tres administraciones se contrajo hasta el 1.6%.⁸ En el período 1965-1969 las participaciones a estados y municipios fueron en promedio 5.7% de los ingresos tributarios del gobierno federal y 0.5% del producto interno bruto (PIB), en 1973 las participaciones aumentaron a 10.9% y representaron el 0.9% del PIB. Para el año de 1981 habían aumentado a 17.2% y, por tanto, representaron el 2.6% del PIB.⁹

Datos recientes revelaron que los 2,377 municipios del país recibían el 1.43% de la recaudación total del estado mexicano.¹⁰ Este comportamiento presentó variaciones de las participaciones al otorgarse a través de la Nueva Ley de Coor-

6 Con referencia al Impuesto en Participación de los Estados Unidos véase: Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, 4a. ed., FCE, México, 1977, p. 524.

7 Roberto Hoyo d'Addona, "La Hacienda Pública Municipal", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 17.

8 Mario Melgar Adalid, "Desarrollo Económico de los Municipios", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 348.

9 Yolanda Velázquez Carranza, "La Hacienda Municipal", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 79.

10 Jorge Carpizo, "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *ibidem*, p. 237.

dinación Fiscal un considerable aumento en las participaciones a los municipios, las cuales pasaron de 1302 millones de pesos en 1978 a 17,338 millones de pesos en 1980 y a 139,818 millones de pesos en 1984¹¹ y, en 1985 pasaron a 246, 173 millones de pesos, con un incremento de 1,420%.¹²

“Se estima que las participaciones aumentaron en un 476% en el período de 1980 a 1984. Sin embargo, este incremento es sólo en términos nominales. Si comparamos el crecimiento de 476% de las participaciones con el índice nacional de precios al consumidor, observamos que el aumento de este último fue de 679.2% en el mismo período. Ello significa que el aumento de las participaciones no sólo queda anulado sino que incluso sufre una disminución”.¹³ En los años subsiguientes a 1984 igualmente el incremento a las participaciones se vio sustancialmente afectado ante las altas tasas de inflación registradas en la economía mexicana; no obstante, el sistema de participaciones, debe reconocerse, en este período de crisis ha constituido un importante instrumento en la búsqueda de una mejor canalización de los recursos públicos redistribuyén-

11 Yolanda Velázquez Carranza, *op. cit.*, p. 79.

12 Carmen E. Beyer de Roalandini, “La Legislación Hacendaria Municipal y la Coordinación Fiscal”, *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 26.

13 Yolanda Velázquez Carranza, *op. cit.*, p. 79. Para un análisis comparativo de la evolución de las participaciones a municipios en impuestos de ingresos federales de 1979 a 1983. Cfr.: Roberto Hoyo d'Addona, “La Hacienda Pública Municipal”, en: Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Educación, *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, pp. 20 y 21; Carmen E. Beyer de Roalandini, “La Legislación Hacendaria Municipal”, en: *Ibidem*, pp. 35 y 36. Para un análisis comparativo entre los ingresos y egresos netos de la Federación, entidades federativas y municipios de 1929-1982, véase: Yolanda Velázquez Carranza, “La Hacienda Municipal”, en: *Ibidem*, pp. 69 y 70, 72 y 73. Una muestra de la evolución de los ingresos públicos federales, estatales y municipales se puede observar en: Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, 8a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978, pp. 250 y 251.

dolos conforme a un mínimo de criterios provenientes de un régimen de legalidad.

Las principales reglas de sujeción de las participaciones municipales se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal:

“Artículo 2. — Los estados que estén adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados con la federación en materia del impuesto sobre adquisiciones de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto. De esta participación corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva”.

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

I. — 95% del 28 de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país, o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.

II. — 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

III. — 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, en la siguiente forma:

1. — El 30% se destinará en formar un Fondo de Fomento Municipal.

2. — El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Mu-

nicipal y sólo corresponderá a los estados que se coordinen en materia de derechos.

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

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

Las cantidades que corresponden a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la federación directamente a dichos municipios".

"Artículo 6. — Las participaciones federales que recibirán los municipios del total de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

La federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que corresponde al Estado en los términos del último párrafo de la fracción I del Artículo 2o. de esta ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrá ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley. Los gobiernos de los estados, publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la entidad, y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año, a cada uno de los municipios”.

“Artículo 9. — Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar 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.

Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

La compensación entre el derecho de las entidades y de los municipios a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la federación, sólo podrán llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando esta ley así lo autorice. Las deudas del Estado derivadas de ajustes en participaciones no están sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo y serán objeto de compensación.

En el reglamento que expida el ejecutivo federal se seña-

larán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y municipios”.

“La Federación cubre por conducto de los estados las participaciones a los municipios, que se entregan a través de tres fondos, el general, el financiero complementario y el de fomento municipal. Corresponde sobre los dos primeros a todos los municipios del país como mínimo el 20% de las que perciben los estados (Artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal) y el 100% del Fondo de Fomento Municipal, que se integra con la recaudación de un derecho adicional sobre el de extracción de hidrocarburos (Artículo 2-A).¹⁴ Quedando regulado en estos términos por algunas leyes locales como la de Coordinación Fiscal del Estado de México, misma que en su artículo 2o. dispone: “Los Municipios participarán en la distribución de los fondos federales, mismos que se integran en los siguientes términos:

... III. — Fondo de Fomento Municipal, constituido por las cantidades que ministra el gobierno federal al Estado, por concepto de los derechos adicionales del 5% sobre hidrocarburos referentes a la exportación de gas natural, petróleo crudo y sus derivados, en términos del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal”.

Residualmente existen algunos municipios a los que la Federación de manera directa les paga participaciones que se generan como consecuencia del cobro de los impuestos adicionales del 2% y 3% al comercio exterior.

2.1. — *Criterios de determinación de las participaciones*

Por otra parte, es importante conocer cuáles son los criterios que se siguen a fin de asignar las participaciones entre los niveles de gobierno acreedores de las mismas. Una opinión elemental puede consistir en que en la realidad se advierte que las legislaturas, en forma subjetiva, determinan como ha de

14 Carmen E. Beyer de Roalandini, “La Legislación Hacendaria Municipal y la Coordinación Fiscal”, *op. cit.*, p. 27. Expresa lo mismo Roberto Hoyo d’Addona, “La Hacienda Pública Municipal”, *op. cit.*, p. 18.

participar cada uno de los municipios.¹⁵ Sin embargo, es necesario tener presente lo contenido en la legislación que se ocupa de precisar las bases fundamentales que se deben considerar en los repartos. Para el caso de San Luis Potosí se pueden citar a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado y al Decreto No. 21 sobre bases, montos y plazos de las participaciones federales que les corresponden a los ayuntamientos del Estado. La primera disposición en su Artículo 4o. establece: "La cantidad que a cada municipio corresponda conforme a la siguiente mecánica:

I. — 50% en razón directa a la población que registra el municipio de acuerdo a los datos obtenidos en el último censo general de población y vivienda.

II. — 25% en razón directa a la recaudación efectiva de los impuestos federales coordinados en el perímetro territorial de cada municipio y correspondiente al ejercicio fiscal del año inmediato al que se tenga la (sic).

III. — 25% en función a las características que cada municipio represente dentro del plan de desarrollo estatal".

El decreto citado, por su parte señala: "Artículo 2o. Para los efectos de este decreto se entiende:

I. — Por bases el conjunto de criterios que sirven para determinar los montos que se aplicarán a cada uno de los ayuntamientos en el ejercicio fiscal de 1985, siendo tales criterios los siguientes:

a). — Población general por el municipio; b). — Extensión territorial; c). — Número de localidades de cada municipio; d). — Servicios públicos generales distritales; e). — Grado de marginación; servicios públicos existentes, servicios médicos y; f). — Grado de desarrollo; población económicamente activa, necesidades de vivienda".

Si bien tales disposiciones contemplan una gran generalización de criterios y sería conveniente se desarrollaran facilitando la labor de las legislaturas. La existencia, aunque gene-

15 Alejandro Sepúlveda Amor, "Reforma Fiscal Municipal", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 63.

ral, de bases rectoras es un instrumento útil que no deja ilimitadamente al órgano legislativo y a las autoridades administrativas, la facultad para fijar y seguir criterios que puedan resultar variables en atención a las circunstancias históricas, políticas y regionales, lo cual presenta un grado claro de imperfección en las fórmulas para la fijación de las participaciones. Desde luego, no se trata de despojar a las legislaturas de su facultad discrecional de apreciación y aplicación de los criterios conforme a las necesidades de cada municipio en particular, pero sí de señalar los lineamientos que eviten un uso exorbitante de sus facultades cuando ponga en peligro el interés municipal.

2.2. — *Antecedentes de las participaciones en diversos países*

En Bélgica, la mayor parte de los ingresos comunales provienen de las subvenciones del Estado y de décimas adicionales a los impuestos del Estado, que representan el 27% para las subvenciones y el 38% para las *participaciones* en los impuestos del Estado o por recargos sobre éstos. La cuota de los municipios sobre los impuestos del Estado, en relación con el total de recursos tributarios comunales, alcanza a cerca del 70% para muchas ciudades y al 90% para muchos municipios pequeños. Las tasas propiamente comunales no alcanzan en total, a más del 18% de los ingresos comunales: La principal es la edilidad que se destina a los servicios urbanos. En Bélgica existen dos fondos generales cuyo producto se reparte anualmente entre los municipios: el fondo de los municipios, constituido por una dotación anual del tesorero y de la participación en el impuesto sobre sueldos, salarios y pensiones (Ley de 19 de julio de 1922), y el fondo constituido por la 3,20 partes del producto de la tasa del Estado, sobre automóviles y repartido anualmente entre todas las provincias y municipios en proporción a los gastos por carreteras sostenidas en el año anterior.¹⁶

16 Benvenuto Griziotti y Enrique R. Mata, *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2a. ed., Ed. Reus, Madrid, 1958, p. 526.

En Francia, en general, los ingresos municipales se constituyen por centésimas adicionales a los impuestos cedulares estatales sobre los ingresos del contribuyente: Cada año la Ley de Hacienda establece el máximo de centésimas adicionales que los municipios pueden percibir sin autorización superior. La ley del 13 de agosto de 1926 autorizó, además la aplicación de algunos tributos que en realidad equivalen a las centésimas adicionales con cargas particulares para la propiedad edilicia. La renta neta de la propiedad puede así resultar gravada por el 18%, a favor del Estado; el 16.5%, a favor de los municipios, y el 2.25%, a favor de los departamentos, lo que resulta un total de 36.75%, independientemente de las centésimas adicionales. Los municipios pueden, además, gozar del rendimiento de los impuestos indirectos de consumo, de los cuales algunos se perciben directamente por los municipios y otros por el Estado. Entre los primeros se encuentran los impuestos de consumo propiamente dichos, percibidos en las fronteras territoriales de las ciudades. Entre los segundos son de mencionar, especialmente las *participaciones* del 10% de las tasas sobre automóviles y el impuesto sobre las cifras de negocios y la *participación* mucho más considerable en los impuestos sobre alcohol, la cerveza y otras bebidas.

Los departamentos para sus gastos de carácter edilicio, sanitario y vial participan en los ingresos del Estado y los municipios, y tienen derecho, además, a establecer las mismas tasas que los municipios por la mitad del máximo autorizado en las administraciones municipales.¹⁷

En Alemania, con la Ley del Imperio de 1920, cesó la mayor autonomía de que gozaban los municipios, y el imperio asignó a los estados y municipios una *participación* sobre el rendimiento de determinados impuestos. Los municipios participan también en los impuestos de los estados, y disponen de los ingresos propios¹⁸ . . .

17 *Ibidem*, pp. 526 y 527.

18 *Id.*, p. 527.

En Argentina, los municipios a su vez, dentro del régimen general, obtienen como recursos la participación que las provincias les acuerdan en lo que a ellas les toque en el reparto nacional y especialmente en los recursos derivados de tasas de servicios. El régimen financiero de las provincias, con las participaciones acordadas por la nación, obliga a la mayoría a vetar en la pobreza, sin poder cumplir con los fines que la constitución les asigna. Los planes de colonización, de comercio, de industria, de justicia, instrucción pública, policía, seguridad, salud pública, etc., que la Constitución les asigna, no se podrán realizar si ellas carecen de recursos para construir vías de comunicación que puedan servir de enlace entre los mercados productores y consumidores.¹⁹

En Estados Unidos de Norteamérica, entre los ingresos que se derivan de fuentes distintas de los impuestos, son importantes las *participaciones* y las ayudas de los gobiernos federales, estatales y de los condados, así como los subsidios (entendiéndolos como una forma de participación), según su definición como "una cantidad distinta al ingreso proveniente de un impuesto en participación, que reciben las ciudades de otra organización civil —como el gobierno federal o el Estado— para ayudar al sostenimiento de una función específica o para propósitos en general".²⁰

En los años recientes se ha visto un gran aumento en el alcance y la magnitud de los subsidios generales. Antes de 1930 eran solamente un poco más de \$100 millones. Cuatro quintas partes de esta cantidad eran para carreteras. Aparte de este objetivo los subsidios federales no se destinaron en sumas apreciables a ningún otro servicio estatal. Se beneficiaron, además de las carreteras, la educación e investigación agrícolas, la educación vocacional y la rehabilitación, la prevención de incendios de los bosques y otras ayudas forestales, la salubridad

19 Guillermo Ahumada, *Tratado de Finanzas Públicas*, Tomo I, 4a. ed., Plus Ultra, Buenos Aires, 1969, p. 498.

20 Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, 4a. ed., FCE., México, 1977, pp. 483 y 524.

y la salud de la madre del niño. Ya que las necesidades fiscales y la capacidad fiscal no necesariamente coinciden, la cantidad de subsidios federales varía mucho de uno a otro lugar del país. Una ojeada de las cifras per cápita confirma la variación de los subsidios. El país en su conjunto tenía un promedio de \$5.45 per cápita de subsidios federales en 1945. Los límites eran \$2.83 en New Jersey y \$14.07 en Nevada.

Un tercer tipo de ingresos en los Estados Unidos definido, como "un impuesto-subsidio en participación", consiste en que una cierta proporción del impuesto recaudado por el Estado se asigna a las municipalidades (como en el caso de impuestos en participación), pero la repartición se hace de acuerdo con la necesidad (como en el caso de los subsidios). El impuesto sobre las ventas de Michigan es de este tipo: una sexta parte del impuesto sobre las ventas se distribuye sobre bases de población y otra sexta parte tomando como base el censo escolar.²¹

3.—*Impuestos Municipales*

Los impuestos constituyen un ingreso para los municipios, pero de secundaria importancia por virtud de la organización financiera del Estado mexicano, de acuerdo a la cual, dentro del sistema nacional de coordinación fiscal, las participaciones son el principal recurso para las municipalidades, siendo el porcentaje que corresponde a este concepto de los últimos en importancia, pues entre aprovechamientos, productos, derechos, e impuestos la proporción alcanza el orden aproximado de un 30%, siendo mayor los productos e incluso los derechos. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional al artículo 115, al asignársele el impuesto predial a los municipios éste constituye una fuente muy significativa que ha de engrosar las finanzas municipales. La propia reforma advierte la necesidad de fortalecer el municipio señalando los rubros de naturaleza municipal, entre ellos el citado impuesto predial, no obstante, la reforma habrá de contemplarse preci-

21 *Ibidem*, pp. 524 y 525.

sándose algunos otros impuestos que desde el nivel constitucional sean previstos como pertenecientes al municipio. En este sentido se pueden citar los siguientes:

“El impuesto de espectáculos y diversiones públicas;

El impuesto sobre sacrificio de ganado;

Los impuestos sobre anuncios, bardas y banquetas;

El impuesto sobre juegos permitidos;

El impuesto sobre actividades o actos de enajenación, concesión de uso o goce y prestación de servicios que no estén gravados por la Ley Federal del Impuesto al Valor Agregado”.²²

Impuesto sobre plusvalía.

Para el caso de Estados Unidos se han mencionado como impuestos municipales el de la gasolina, los impuestos sobre diversiones y espectáculos, el impuesto sobre transferencia de acciones y los impuestos a la herencias, para mencionar sólo los principales casos.²³

Por lo que se refiere al impuesto predial en el Estado de San Luis Potosí, éste se causa sobre predios urbanos, suburbanos y rústicos, predios ejidales y comunales y sobre las plantas de beneficio de minerales y establecimientos metalúrgicos, con una tasa que varía de un 5% hasta un 25 al millar. Se encuentran suspendidos los impuestos sobre actividades mercantiles e industriales, el impuesto sobre el comercio ambulante, el impuesto sobre bebidas alcohólicas y parcialmente el impuesto de diversiones y espectáculos públicos, subsistiendo únicamente el propio impuesto predial, el impuesto sobre rifas, sorteos y loterías y el impuesto sobre adquisición de inmuebles y derechos reales y parcialmente el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos.

22 Sergio Francisco de la Garza, “La Regulación Constitucional de la Hacienda Pública Municipal”, Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal celebrado en Monterrey, N. L.

23 Harold M. Somers, *ob. cit.*, P. 514.

4.— *Derechos Municipales*

Debe corresponder a los municipios el establecimiento y cobro de todo tipo de licencias y refrendos, como por ejemplo, los referidos a construcciones y urbanización, resellos de ganado, autorización de giros comerciales e industriales, certificaciones, autorizaciones, registros, inscripciones, licencias para transitar vehículos de motor y personas.²⁴

Conforme a la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de la capital del Estado de San Luis Potosí para 1988, se encuentran establecidos los siguientes derechos: servicio de aseo público, servicio de rastro, servicio de salubridad, servicio de panteones, servicio de registro civil, servicio de planificación, obstáculos en la vía pública, servicio de registro de fierro y su refrendo, expedición de licencias, permisos, placas, certificaciones y legalizaciones, registro comercial e industrial, publicidad y propaganda, actualización de la nomenclatura, servicio de abastecimiento de agua potable, y servicios prestados por la dirección de tránsito municipal.

5.— *Contribuciones de mejora*

Por ser forma de financiamiento de obras públicas municipales, tales como apertura de calles y avenidas, ensanchamiento de las mismas, introducción de servicios de alumbrado público, drenaje y alcantarillado, pavimentación de vías públicas, construcción de cordones de banqueteta y banquetas mismas, etcétera, debe reconocerse el poder fiscal a favor de los municipios para que ellos mismos tengan la facultad de establecer y recaudar este tipo de contribuciones, tan municipales por su naturaleza misma.²⁵

Conforme a la Ley de Hacienda para el Estado de San Luis Potosí es objeto de las contribuciones de mejoras la ejecución de obras públicas o la prestación de servicios públicos que benefician a los propietarios de inmuebles (artículo 75).

24 Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, 8a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978, p. 245.

25 *Ibidem*, p. 246.

6. — *Productos*

En México es bastante común que los municipios obtengan productos como consecuencia del arrendamiento y explotación de bienes propios, ocupación de la vía pública con vehículos, en forma de hora o en exclusiva, para sitios de automóviles, cajones de estacionamiento, cuotas de panteones municipales, corrales para el abasto, recolección de basura de empresas comerciales e industriales, explotación de la basura en plantas ad-hoc, etc.²⁶

Los productos consignados en la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de la Capital de San Luis Potosí, son los siguientes: enajenación de bienes muebles e inmuebles, arrendamiento o explotación de bienes públicos: mercados, estacionamientos en la vía pública, uso del suelo, otros; venta de ediciones y publicaciones; venta de bienes mostrencos y panteones.

7. — *Cooperación Privada*

Un elevado porcentaje de las obras de servicio público que algunos ayuntamientos realizan se basan en el sistema de cooperación privada, que ha resultado ser un financiamiento conveniente para las haciendas municipales, pues les evita erogar fuertes recursos o comprometer futuros ingresos. Permite suplir el déficit municipal, ejemplo de ello lo constituye el municipio de Guadalajara, cuyo ayuntamiento logró una inversión en obras municipales a cargo de los vecinos, con un monto de 114 millones de pesos, o sea, una sexta parte de lo efectuado a través de los 28 años de existencia del Consejo de Colaboración Municipal de ese lugar.²⁷

Ayuntamiento que logra la colaboración de la comunidad es un municipio que triunfa. Hay municipios en México

26 *Id.*, p. 247.

27 Raúl Martínez Almazán, "Las Finanzas Municipales en México", *Revista de Administración Pública*, Ed. INAP, No. 33, Ene-Mar., 1978, p. 82.

que tienen ya tradición en el manejo comunitario de apoyo a la obra municipal. Guadalajara, Jalisco, por ejemplo, cuenta ya con más de 25 años de aprovechar un efectivo mecanismo de colaboración: apertura de calles, pavimentación, introducción de agua potable, alumbrado, etc., que se han realizado a cargo de los vecinos beneficiados a través de su Consejo de Colaboración Municipal, integrado por representantes de los sectores activos de la ciudad. Si Guadalajara es actualmente lo que es —la ciudad mejor desarrollada urbanísticamente de la república— es en buena medida por la colaboración entusiasta de la comunidad tapatúa. Claro que los ayuntamientos y en particular los alcaldes, deben ser promotores entusiastas de proyectos concretos de interés y beneficio para la comunidad.²⁸

Igual cosa ha ocurrido en los municipios integrantes del área metropolitana; por ejemplo el acometimiento entre otras, de la obra de ampliación de una gran avenida de Naucalpan, con costo de 209 millones de pesos, de los cuales los vecinos aportaron el 66% aproximadamente. Un ejemplo más lo constituye el programa "operación hormiga" a cargo del ayuntamiento de Naucalpan, México, ya que en ciertas zonas del área metropolitana hay asentamientos de pobladores a los que se ha llamado "marginados urbanos", por la extrema pobreza personal y de medio ambiente en que se desenvuelven. Una de esas zonas, si no es la única, sí la más grande, se encuentra ubicada en los lomeríos del municipio de Naucalpan, sobre las estribaciones de la sierra de Monte Alto.²⁹

Con estos ejemplos expuestos queda evidenciada la bondad de la cooperación que los sectores privados pueden otorgar para el cumplimiento de las atribuciones municipales. Resulta claro que las autoridades sin acudir a su *imperium*

28 Juan Delgado Navarro, "Desarrollo Integral del Municipio", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 94.

29 Raúl Martínez Almazán, *ob. cit.*, p. 82.

pueden solicitar la colaboración ciudadana respecto de aquellas necesidades comunes en las que todos se sientan involucrados y que de manera espontánea participen en la realización de la obra pública; en la instrumentación de los servicios públicos o en actividades tendientes a despertar el espíritu cooperativo entre los diversos sectores lo cual propicia que entre ellos se eviten antagonismos.

México es un país de pequeños municipios donde por razones de número de población la estrategia cooperativa puede fructificar con mayor facilidad, que respecto de los grandes municipios. No se descarta que en esos grandes municipios un bien intencionado proyecto de colaboración tenga tanto o mayor éxito que en las pequeñas comunidades. Como se sabe existen instituciones de una considerable fuerza económica basada en la vía de las aportaciones de sus miembros, mediante pequeñas pero constantes donaciones — tal es el caso de las instituciones de carácter religioso y mutualista —, ejemplo que puede ser incorporado con sus modalidades en la institución municipal.

El gobierno municipal que adopte la cooperación privada como fórmula de captación de ingresos públicos debe ser muy cuidadoso de no infringir los principios de legalidad existentes, puesto que las aportaciones suponen espontaneidad y cuando mucho un cierto grado de inducción exenta de todo mecanismo compulsivo, intimidación o amenazas por más veladas que éstas sean. Acatar el orden jurídico significa que a través de la cooperación privada se actúe dentro de las garantías jurídicas sin crear situaciones de hecho paralelas a lo previsto en la normatividad. Por ejemplo, sería contrario al orden jurídico crear un servicio de vigilancia policíaca a través de una sociedad civil simultáneamente a la prevista constitucionalmente, por más que se integre por la aportación voluntaria de la comunidad.

8. — *Empréstito municipal*

Una característica muy generalizada de los municipios es la insuficiencia financiera ante su responsabilidad de atender los servicios públicos. Ciertamente, sus recursos son totalmen-

te desproporcionados con relación a sus cargas y constituye uno de los más graves factores de tensión que se hayan registrado actualmente.³⁰ En México baste recordar algunos ejemplos: El Ayuntamiento de Guadalajara maneja un presupuesto³¹ de 1,361 pesos por habitante, el de Toluca 1,221 y el de Mérida 5,002, mientras que el de San Lorenzo, Oax., 2.40 pesos y el de Malinantepec, Gro., 12.20. El déficit en los servicios es alarmante, el 3% de los municipios carece de agua potable, el 57% de drenaje y el 30% energía eléctrica.³²

La pobreza de los municipios mexicanos les coloca ante la alternativa de acudir al empréstito como fuente de financiamiento de su gasto en complementación con la política adoptada con el propósito de rescatarlo del estado de abandono en que secularmente se había colocado a este nivel de gobierno ante cifras tan evidentes y que por sí solas reflejan la anulación fáctica municipal y de acuerdo con el sistema de participaciones según criterios de equilibrio presupuestal y de seguridad jurídica contenida a nivel constitucional en leyes, reglamentos y convenios con las limitaciones propias de una situación general en materia de finanzas públicas de un país que enfrenta una crisis aguda en su economía y donde "la penuria económica como signo distintivo de nuestro municipio, se explica fundamentalmente por el centralismo político y administrativo, que consecuentemente ha determinado la centralización de los recursos económicos. La federación ha deja-

30 Jean Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, *Administración y Ciudadano* 3, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, p. 74.

31 Como se sabe, la presupuestación en México sigue el principio de anualidad; por tanto, esas cifras deben interpretarse como correspondientes al año fiscal, mismo que coincide con el de calendario.

32 Mario Melgar Adalid, "Desarrollo Económico de los Municipios", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 342.

do poco a las entidades federativas y éstas han dado cada vez menos a los municipios".³³

Ante el consiguiente efecto de disminución del ingreso de la población municipal se generan reacciones diversas que van desde la incapacidad del Municipio de proporcionar los servicios públicos más indispensables, hasta el siempre presente riesgo de estallido social por insatisfacción de sus necesidades primarias. Las alternativas de solución resultan ser cada vez más escasas, entre ellas una que desde el punto de vista jurídico y social resulta válida, consiste en la obtención de recursos a través del empréstito que los municipios puedan obtener valiéndose de los organismos oficiales creados con esa finalidad o de aquellas instituciones o grupos con posibilidad de ofrecer financiamiento ventajoso para las obras municipales. Esta alternativa debe ponderarse con el más atento cuidado conforme a una política presupuestaria y de carácter social que garantice su sana canalización puesto que en la mayoría de los casos no se trata de inversiones recuperables a corto plazo, en consecuencia, el financiamiento por esta vía generalmente resuelve los problemas que son de corto plazo pero puede ser un instrumento de alto riesgo si no obedece a una política estricta que evite problemas mayores en el mediano y largo plazo derivados de un incontrolado y abusivo uso de este instrumento, la legislación al respecto debe ser muy escrupulosa en la observancia de las reglas autorizadas para su aplicación y así se esté en posibilidad de que los fines para los que se contrate el empréstito se vean realizados. En México se han creado algunos organismos para atender este rubro, "según los informes publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1972 y los primeros meses del mismo año, se han autorizado créditos por 3,715.8 millones de pesos a los diferentes gobiernos de los estados y municipios. En estas opera-

33 Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*, Ed. Regina de los Angeles, UNAM, México, 1979, p. 128.

ciones, han participado las instituciones nacionales, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y Nacional Financiera, . . . "Igualmente como institución financiera de los municipios, el gobierno federal ha creado en 1972, el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, cuyos recursos se destinan a promover básicamente el desarrollo de obras públicas en las regiones más necesitadas del país, al través del otorgamiento de créditos a los estados y municipios. . . " ³⁴

En la República Argentina, la mayor parte de las instituciones provinciales y cartas orgánicas municipales tienen establecidas sus limitaciones referentes al monto general de la deuda con relación a su posibilidad del servicio anual con recursos normales, y por si ésto no fuera suficiente la nación se ha atribuido la facultad de la regulación de las emisiones, concediendo o no la posibilidad de cotización de los títulos dentro del mercado. Las restricciones saludables en materia de empréstitos públicos, tienden a asegurar la estabilidad del crédito de la nación, integrado por las provincias y municipios, ya que los atrasos, quiebras y bancarrotas parciales tienen su influencia decisiva en la oferta de capitales en el mercado nacional e internacional y son una causa de desprestigio que afecta a todos por igual. ³⁵

En Estados Unidos, aún las ciudades cuyo crédito es bueno y estén sustancialmente dentro de su límite legal de empréstitos se abstienen de aumentar su deuda pasiva. Se está reconociendo ampliamente la naturaleza costosa del interés. Como resultado de esta actitud ha tenido lugar y se está extendiendo rápidamente la política de sufragar los gastos públicos con los ingresos corrientes. Ya que el empréstito local simplemente aplaza y agrava el problema de los ingresos, cualquier desviación de la política financiera con ingresos corrientes no

34 Heriberto Batres García, "El Municipio y su Proyección en el Proceso de Desarrollo Nacional", *Pensamiento Político*, No. 57, Vol. XV, Enero, 1974, p. 86.

35 Guillermo Ahumada, *Tratado de Finanzas Públicas*, T. I, 4a. ed., Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1969, pp. 499 y 500.

puede considerarse como un sustituto de la búsqueda de fuentes de ingresos para complementar el impuesto a la propiedad.³⁶

La posibilidad de un control centralizado de los empréstitos no se estudia seriamente en los Estados Unidos en la actualidad. En Australia se ha hecho un intento interesante para evitar el abuso de los empréstitos y las moras, para reducir la desigualdad en las tasas de interés y para mejorar el crédito federal y de los estados. En 1927 el gobierno federal se hizo responsable de las deudas que entonces tenían los estados y se estableció un Consejo de Empréstitos, que manejaría todos los empréstitos del gobierno federal y los estatales, con excepción de los empréstitos para fines temporales o para propósitos de defensa obtenidos por el gobierno federal. Gracias al estricto control ejercido por el Consejo, se efectuaron grandes mejoras en las finanzas de los estados. Para 1935-37 los déficits del gobierno se habían eliminado. Se creó un Consejo Nacional de Obras para proyectar un programa de inversión pública anticíclica y para aconsejar al Consejo de Empréstitos en esta materia. De esta manera la coordinación de las actividades financieras se está orientado hacia la centralización de las políticas fiscales.³⁷

En México, por lo que se refiere a los empréstitos, el criterio unánime es que su contratación no puede hacerse sin la aprobación previa de la legislatura del Estado, lo cual constituye una limitación a la administración libre de la hacienda municipal que consagra la Constitución Federal.³⁸

La Constitución Política Mexicana en su artículo 73 establece "el Congreso tiene facultad:

36 Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, 4a. ed., México, 1977, p. 481.

37 *Ibidem*, p. 532.

38 José Gamas Torruco, "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano", en: Regine Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno Collado, *Los Municipios de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978, p. 114.

Fracción VIII. Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda señalar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29”.

Como los municipios son ajenos a la regulación monetaria, los empréstitos municipales sólo pueden contratarse para la realización de obras que incrementen los ingresos por sí mismas, lo cual es un problema, ya que las obras públicas aumentan el patrimonio público y no siempre ocasionan un mayor ingreso, sobre todo cuando a través de la obra se busca un servicio social y no necesariamente la obtención de ingresos. Independientemente de una interpretación literal del texto constitucional, lo previsto constituye una base fundamental de política económica, a través de la cual se busca evitar el uso indiscriminado del empréstito, adoptándose únicamente en casos de necesidad y de beneficio indudable para la comunidad, evitando los problemas de incapacidad de pago ante deudas excesivas y desequilibrio financiero. Esta es la misma finalidad plasmada en el artículo 117, fracción VIII de la Constitución mexicana, al señalar como condiciones de los empréstitos estatales y municipales, los siguientes:

a). — Se destinen a inversiones públicas productivas; (fin de inversión pública);

b). — De conformidad con bases establecidas en la ley (principio de legalidad);

c). — Por concepto y montos fijados anualmente por las legislaturas en presupuestos y; (principio de anualidad);

d). — La obligación de los ejecutivos de informar sobre su ejercicio (rendición de cuentas).

“Artículo 117. . . . Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se

destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”.

Los artículos relacionados con la celebración de empréstitos, anteriormente transcritos, en parte se encuentran reglamentados por la Ley de Ingresos de la Federación al señalar en su artículo 2o., vigente en el año de 1989, lo siguiente:

“Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, que no rebasen los montos de 15 billones 10 mil 400 millones de pesos de endeudamiento neto interno, y 16 billones 840 mil millones de pesos de endeudamiento neto externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública para el financiamiento de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1989. En caso de que los recursos externos sean inferiores a lo expresado, se podrá contratar endeudamiento interno hasta por el monto de la diferencia.

Asimismo, se faculta al ejecutivo a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento neto externo hasta por la cantidad equivalente al 50% del monto del endeudamiento neto externo establecido en el párrafo anterior, cuando a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan. En el caso de requerir mayores montos, el ejecutivo deberá solicitar la autorización del Congreso de la Unión.

También queda autorizado el Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regu-

lación monetaria, en los términos de la referida Ley General de Deuda Pública.

Del ejercicio de estas facultades, dará cuenta el Ejecutivo Federal oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas”.

Se puede afirmar que este artículo — en particular su párrafo segundo — va más allá del texto constitucional al cual pretende reglamentar, ya que de hecho y en la práctica, deja en manos del titular del ejecutivo el manejo de toda la deuda pública, nulificando el control que, con arreglo a nuestra Carta Magna, debe ejercer el poder legislativo en relación con estas cuestiones y lo convierte en simple receptor de información sobre hechos consumados. En apoyo de esta opinión podemos citar el escándalo financiero suscitado cuando “se dio cuenta” de los resultados del trágico ejercicio fiscal de 1976 y apareció que el ejecutivo federal había rebasado los límites fijados para el endeudamiento externo en más de 3 mil millones de pesos.³⁹

En esta materia, en México se observa una falta de eficacia de los ordenamientos jurídicos, puesto que por una parte, constitucionalmente se garantiza el uso óptimo del empréstito, prohibiendo la deuda excesiva, por la otra parte, la realidad es el gran problema nacional que consiste en la enorme deuda del Estado ante una crisis económica y donde no se evidencia la relación del empréstito con la inversión productiva. Algo que explica lo anterior, es que la legislación sobre empréstitos, no precisa un capítulo sobre responsabilidad que prevea sanciones rigurosas a los servidores públicos facultados para gestionar y contratar empréstitos y se extralimiten de los montos autorizados mediante la ley, particularmente marcando los lineamientos generales que al respecto el ejecutivo deba observar, sin dejarle facultades demasiado amplias y abstractas a fin de evitar la dificultad de su interpretación y aplicación en el momento de su ejercicio.

39 Adolfo Arrijo Vizcaíno, *Derecho Fiscal*, Ed. Themis, México, 1982, p. 70.

A nivel local las constituciones políticas de los estados también contienen disposiciones reglamentarias del empréstito público, la Constitución Política de San Luis Potosí en su artículo 34, fracción IX prevé: "Atribuciones del Congreso:

Autorizar al gobernador del Estado para avalar los empréstitos o financiamientos que obtengan los ayuntamientos del Estado siempre y cuando, de los estudios que se practiquen al efecto, aparezca demostrada la necesidad y utilidad de la obra para la cual los haya gestionado la autoridad municipal.

En el convenio que celebre el gobierno local con el ayuntamiento correspondiente estipulará la recuperación de lo que aquél pague como avalista garantizándole en base de las participaciones de los impuestos que reciba el ayuntamiento, ya sean éstos federales o locales".

Lo dispuesto en la Constitución de San Luis Potosí puede resultar muy útil para los municipios de San Luis Potosí toda vez que la mayoría de ellos son pequeños municipios sin capacidad administrativa y financiera que les permita canalizar eficazmente sus propios recursos o realizar gestión ante diversos organismos públicos o privados para la obtención de financiamiento de la obra pública, aún cuando ésta sea notoriamente indispensable y productiva, por lo que se hace necesaria la intervención del gobierno del Estado, principalmente a través de su ejecutivo — por razones de peso político — a fin de apoyar mediante su aval la contratación del empréstito municipal promoviendo el desarrollo económico de los municipios de San Luis Potosí y, sin comprometer la hacienda estatal toda vez que se garantiza a través de convenios la buena aplicación de los recursos provenientes de este concepto y su pago oportuno, siendo las participaciones el mecanismo más útil para obligar a aquellos ayuntamientos que incumplan con lo estipulado.

Diversos artículos de las constituciones políticas de los estados se ocupan de las bases para la contratación de empréstitos estatales y municipales, así como de aquellos prohibidos (artículos 36, fracción XII y 65, fracción IV de la Constitución

Política del Estado de Tabasco; artículo 58 fracción X de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas; artículo 34, fracción XXXVI de la Constitución Política del Estado de Chiapas). Esta última prescribe que el Congreso no podrá imponer préstamos forzosos, de cualquier especie o naturaleza que sean.

9. — *Ingresos municipales en algunos países*

En Inglaterra, los tributos locales (Rates), se miden según la capacidad de pago expresada por la renta anual de la casa, según el sistema introducido hace tres siglos para sustituir la limosna obligatoria (Poor Rate) a la facultativa, y se destinan en las diversas entidades según los fines del gasto a que deben proveer. A más de tales tributos, las corporaciones locales perciben ingresos por el ejercicio de empresas municipales y por subsidios del Tesoro y por subvenciones proporcionales del Tesoro graduadas de diverso modo, según la naturaleza del gasto a que se destina.

Por la reforma de 1929 (Local Government, Act. 19, Geo. 5, Ch. 17) se ha establecido: 1), una mayor centralización de funciones tanto para la asistencia pública como para otros servicios públicos, reduciendo las funciones de las parroquias para transferírselas a los consejos de condado; 2), una reducción de las cargas para la propiedad fiduciaria, que tiene su correspondencia en una agravación para la propiedad mobiliaria por parte del Estado; 3), un control más general ejercido por el Estado sobre los gastos de las corporaciones locales; 4), la substitución de las subvenciones particulares para los gastos especiales con subvenciones generales a las varias corporaciones locales para el complejo de gastos de su competencia respectiva; 5), la centralización de los tributos particulares, según el gasto, en uno general (General Rate).⁴⁰

En España, según el estatuto municipal de 1924 la hacienda de los municipios se formará con los siguientes recur-

40 Benvenuto Griziotti y Enrique R. Mata, *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2a. ed., Ed. Reus, Madrid, 1958, pp. 528 y 529.

sos: rentas de patrimonio municipal, rendimiento de aprovechamiento de bienes comunales, subvenciones del Estado o provincia, rendimiento de servicios municipalizados y exacciones municipales reguladas por el propio estatuto (art. 308).⁴¹

En Italia, el artículo 193 de la Ley Municipal enumera los ingresos a que pueden recurrir los municipios en caso de insuficiencia de sus rentas; y las leyes sucesivas han modificado y completado tales disposiciones. Los ingresos de los municipios pueden clasificarse en: Rentas patrimoniales, utilidades provenientes del ejercicio de empresas municipales o municipalizaciones; impuestos sobre consumos; recargos tributarios; impuestos y tasas autónomas.⁴²

En Argentina, la ocupación del suelo público del dominio comunal (plazas, parques, calles, etc.), es fuente de recursos tasables porque implica la concesión de un beneficio especial que pertenece a todos en su uso y del que particularmente obtienen ventajas los que lo ocupan por autorización comunal, sin poner limitaciones al comercio, la circulación, etc., garantizados constitucionalmente.⁴³

10. — Exenciones

Como ha quedado apuntado, los ingresos municipales quedan sujetos a un control contitucional y reglamentario garantizando los principios básicos que permiten la obtención de recursos y su aplicación. "Adicionalmente, se establecen medidas instrumentales para robustecer los anteriores principios. Estas consisten en prohibir a la federación para que en las leyes federales no se limite la facultad de los estados para establecer contribuciones municipales en las referidas materias. A los estados se prohíbe igualmente establecer exenciones o subsidios respecto de dichas materias de imposición muni-

41 Miguel Jiménez de Cisneros, Notas a: Benvenuto Griziotti, *op. cit.*, p. 528.

42 *Ibidem*, p. 530.

43 Guillermo Ahumada, *Op. Cit.*, p. 506.

pal".⁴⁴ "Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones".⁴⁵

De conformidad con el precepto constitucional, la Ley Orgánica del Municipio de San Luis Potosí, en su artículo 75, estipula: "Los ingresos a que se refieren las fracciones III y IV del artículo anterior, no estarán sujetos a exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, a excepción de los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los propios municipios".

Sin embargo, no todos los estados han hecho las adecuaciones legislativas conforme a los ordenamientos de la fracción IV del artículo 115. Por ejemplo, hasta el año de 1984 nueve entidades aún no habían modificado su legislación hacendaria para establecer la prohibición de exenciones en materia de impuesto predial.⁴⁶

"El precepto constitucional no ha podido llevarse a efecto, puesto que la gran mayoría de los municipios no cuentan con la infraestructura administrativa que les permita hacerse cargo del cobro del impuesto predial. Los municipios de 16 entidades han firmado convenios con los estados⁴⁷ para que

44 Luis Carballo Balvanera, "El Control Constitucional de la Potestad Fiscal. Posibilidad de una Jurisdicción Constitucional de los Municipios", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985-Feb., 1985, p. 51.

45 Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana.

46 Yolanda Velázquez Carranza, "La Hacienda Municipal", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 76.

47 El 16 de agosto de 1988 se firmó el convenio respectivo entre el Estado de San Luis Potosí y sus municipios.

éstos se hagan cargo de su administración, cuyos costos en algunos casos ascienden hasta 75% sobre el monto de la recaudación. Otra de las principales causas por las cuales los municipios no han podido asumir este derecho es la falta de catastros actualizados".⁴⁸

En relación al tema de si es válido gravar los bienes de los organismos descentralizados o bien deben considerarse exentos del pago de contribuciones municipales, cabe mencionar que: "en los términos de los artículos 2o. fracción V, y 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio público los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, directamente utilizados para la prestación de sus servicios. Ello pone fin a largas gestiones de los estados para que se les permitiera gravar el impuesto predial o de traslación de dominio a los inmuebles de algunos de los grandes organismos descentralizados de la federación. Ahora la exención está concedida constitucionalmente".⁴⁹

"De lo anterior, se desprende que organismos como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), no pagan algunos impuestos importantes a los municipios, lo cual entraña, a mi juicio, una contradicción en la reforma, toda vez que por un lado se pretende fortalecer financieramente al municipio, y por el otro, le sustraen ingresos importantes para su desarrollo".⁵⁰

Ejemplos de lo anterior, los tenemos en los estados de Campeche y Tabasco, donde el auge petrolero mermó los recursos municipales, ya que el Ayuntamiento funge como prestador de servicios, sin recibir contraprestación por los mismos.⁵¹

48 *Ibidem*, p. 76.

49 Roberto Hoyo d'Addona, "La Hacienda Pública Municipal". *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 17.

50 Alejandro Sepúlveda Amor, "La Reforma Fiscal Municipal". *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 64.

51 *Loc. cit.*

En relación a la condonación de impuestos municipales existe el criterio de prohibir a las legislaturas la posibilidad de que se condonen los impuestos municipales, independientemente de las razones que pudieran existir. Excepcionalmente se permite la condonación de contribuciones tratándose de calamidad pública. Así lo advierte la Constitución Política de Querétaro en su artículo 64, fracción VIII. Las Constituciones de Chiapas y de Veracruz en sus artículos 34, fracción XXXVI inciso f) y artículo 69 fracción VIII ordenan: "El Congreso no podrá condonar los impuestos causados en favor de los municipios".

CONCEPTOS ELEMENTALES

CONCURRENCIA IMPOSITIVA. — Facultad simultánea de dos o más entidades públicas para establecer y exigir un mismo gravamen a un sujeto obligado.

CONVENIO SOBRE ADMINISTRACION DE CONTRIBUCIONES. — Acuerdos formalmente celebrados entre la federación y los estados; federación y municipios; estados y municipios a fin de recaudar, comprobar, determinar, condonar y tramitar recursos.

CATASTRO. — Inventario de inmuebles integrado por los padrones de las actividades relacionadas con estos bienes.

PADRON. — Registro de datos de bienes inmuebles o de contribuyentes.

INFRAESTRUCTURA. — Base material sobre la que se asienta o construye algo.

PLANES DE ARBITRIOS. — Presupuestos o programas sobre la estimación del ingreso y la previsión del gasto.

GLOSAR. — Explicar, comentar, anotar un texto o criterios de distribución de los diversos renglones de gasto y de ingreso de acuerdo con el sistema de programación y contabilidad adoptado.

MULTIPLE IMPOSICION. — Existencia de dos o más contribuciones y de dos o más potestades tributarias aplicables a un mismo obligado.

SUBVENCIONES. — Transferencias de recursos para favorecer, auxiliar un objetivo determinado atendiendo al bienestar colectivo.

EDIL. — Concejal de un ayuntamiento.

ASENTAMIENTOS. — Establecimiento, en un lugar, de grupos humanos para realizar su actividad ordinaria.

RENDIMIENTOS. — Frutos, producción, utilidad de una cosa.

TASAS. — Derechos.

DERECHOS. — Contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación (Art. 2o., fracción IV del Código Fiscal de la Federación).

DEPAUPERACION. — Empobrecimiento, debilitamiento.

EMPRESTITOS. — Son los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Exim Bank, Banco Mundial, etc), por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales, que generan para el gobierno receptor la obligación, a cierto plazo, de restituirlos adicionados con una sobreprima por concepto de intereses y cuyo conjunto, aunado a otras disposiciones crediticias, emisión de bonos, moratorias e indemnizaciones diferidas por expropiaciones y nacionalizaciones), forman la deuda pública de un país. (Adolfo Arrijo Vizcaíno, Derecho Fiscal, Ed. Themis, México, 1982, p. 68).

EMPRESTITOS FORZOSOS. — Equivalen a contribuciones forzosas impuestas a la población para procurarle al Estado ingresos extraordinarios para hacer frente a circunstancias anormales o de emergencia, como fue el caso de los "empréstitos de guerra" establecidos por el gobierno británico entre los años de 1940 y 1945. Sin embargo, en vista de la presente situación internacional, esta moda-

lidad ha caído en desuso y es hasta la fecha, ajena a nuestro medio. (Cfr. *loc. cit.*).

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- * De acuerdo a nuestra Constitución ¿cuáles son los ingresos municipales?
- * ¿Cuáles son los ingresos del municipio donde vives?
- * ¿Qué medios pueden ser útiles para estimular la cooperación de vecinos?
- * ¿Cuáles son los impuestos típicamente municipales?
- * ¿Cuáles son los derechos eminentemente municipales?
- * Elabora un cuadro de ingresos municipales, de acuerdo a una apreciación personal.
- * Enumera las ventajas y desventajas de un sistema de participaciones.
- * ¿Qué criterios deben regir en las asignaciones de las participaciones?
- * ¿Por qué las contribuciones de mejoras deben considerarse un ingreso exclusivamente municipal?
- * ¿Qué proyectos se están realizando en tu municipio con apoyo en la cooperación ciudadana?
- * Dá ejemplos de cooperación forzosa contraria a la legislación.
- * ¿Cuáles son las principales causas para la contratación de empréstitos?
- * Menciona algunos organismos de financiamiento municipal.
- * ¿Qué razones hay para afirmar que la aprobación del empréstito, por las legislaturas, limita la autonomía municipal?
- * ¿Cómo se explica que jurídicamente se prohíban los empréstitos ruinosos y en México el pago de la deuda sea un gran problema nacional?
- * ¿Qué justifica que se consideren exentos de contribuciones municipales a los bienes de los organismos descentralizados?

- * ¿En qué supuestos es admisible la condonación?
- * ¿Cuál es la policía constitucionalmente reconocida?

CAPITULO IX

LA AUTONOMIA FINANCIERA MUNICIPAL

SUMARIO:

1. — UN PRECEDENTE DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL. 2. — LA IMPOSIBILIDAD DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL. 3. — LAS VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL. 4. — EL CONTROL DE LA HACIENDA MUNICIPAL. 5. — LA AUTONOMIA EN LA LEGISLACION LOCAL.

1. — *Un precedente de la autonomía municipal*

"El proyecto de Carranza era omiso respecto a la autonomía financiera del municipio. Por ello, la segunda Comisión de Constitución propuso, en la sesión del 24 de enero de 1917, un dictamen estableciendo en la fracc. II en el Artículo 115 una serie de principios para asegurar dicha autonomía, éstos fueron: a) Los municipios administrarán libremente su hacienda, b) Los municipios recaudan todos los impuestos y contribuyen a los gastos públicos del Estado en la parte y en los términos que señale la legislatura local, c) Los gobernadores pueden nombrar inspectores para que reciban la parte que le corresponde al Estado y para que vigilen la contabilidad de cada municipio y; d) Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del Estado lo resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹

1 Diario de debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la

El dictamen fue rechazado mediante un largo e interesante debate al ponerse en votación el 25 de enero de 1917, pero quedaba asentado un sólido precedente en favor de la autonomía municipal, aspiración que todavía estamos lejos de conseguir, pues aún cuando se hubiera consagrado constitucionalmente, para lograr la facultad plena de autogobierno en el área financiera, no es suficiente la ley o el decreto, éste sólo es un valioso apoyo y lo que realmente puede proporcionar autonomía financiera es su propia capacidad de generación de ingresos, mediante la producción interna y la ordenada explotación de sus recursos. Un municipio que no produzca lo mínimo indispensable para cubrir sus necesidades más elementales, en tanto no atienda su autogeneración de productividad, inevitablemente será un municipio dependiente de aquéllos que sí posean dicha capacidad o, la mayoría de las veces del poder central e incluso de los monopolios o bien de una persona —líder, cacique—, o de un grupo individualizado, quienes en suma tienen el poder de decidir la vida municipal, como igualmente sucede en España: “La generalidad de los municipios rurales andaluces, mucho más tienen de manadas de hombres que de sociedades conscientes. El cacique es el pastor, resultado inevitable de la existencia del rebaño sumiso; el cual surge con el fin de explotación de sus bestias”.²

2. — *La imposibilidad de la autonomía municipal*

“El estatuto jurídico municipal minuciosamente regulado por la ley, es, en muchos casos, un marco vacío. La autonomía concedida a los 38,000 municipios podía justificarse en una época en que las comunicaciones, los servicios públicos y los equipamientos quedaban circunscritos al marco de pequeñas

promulgación de la independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, Tomo II, México, 1960, p. 877. Cfr. Jorge Carpizo, “Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México”, en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 235.

2 José F. Lorca Navarrete, *Pluralismo, Regionalismo y Municipalismo*, Universidad de Sevilla, p. 149.

comunidades de habitantes. En la era de las comunicaciones rápidas, del éxodo rural y de los equipamientos de gran importancia, la autonomía otorgada a los aproximadamente 30,000 municipios rurales despoblados constituye una libertad imposible de poner en práctica; ocurre lo mismo con la autonomía formal reconocida a los casi 3,000 municipios incluidos en aglomeraciones multimunicipales. Los municipios que comprenden algunas decenas de hogares campesinos o barrios sencillos de las ciudades y desprovistos de la vida local autónoma ¿pueden gozar de esa autonomía municipal"?³

En la época moderna realmente es más discutible la posibilidad de que los municipios sean autónomos, por una parte, una mayor interrelación ocasionada por los avances tecnológicos, dificulta que los intereses de un municipio no sean efecto o causa de los intereses de otro u otros municipios, lo cual limita de suyo grandemente el poder de autodeterminación, puesto que, lo que parece ser justo es que exista una necesaria determinación de sus políticas de manera conjunta entre entidades correlacionadas, encontrándose aquí la finalidad de los movimientos integracionistas que miran la realidad y formalizan situaciones de hecho, no suficientemente analizadas por las tesis ortodoxas. Por la otra parte, el pequeño municipio sin acceso a la vida moderna, se encuentra ante tal precaridad que la autonomía ni siquiera puede concebirse al ser absolutamente dependientes de los factores internos o provenientes eventualmente del exterior.

"... Reconocemos que la autonomía municipal en el orden nacional nunca ha existido y que es y seguirá siendo sólo una entelequia, expresión pura de lo irrealizable. Concluimos pues, en México — como tal vez también en muchas partes — vivimos más que bajo un régimen jurídico, bajo un régimen de "simulación jurídica".⁴ "Cuánto más amplias sean las liberta-

3 Jean Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, Administración y Ciudadano, 3, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, p. 61.

4 Teresita Rendón Huerta Barrera, *Curso de Derecho Municipal*, Universidad de Guanajuato, 1981, p. 116.

des locales y más abierto el abanico de la política trazada por las municipalidades, más grandes serán, en consecuencia, las posibilidades de opción de los electores; por el contrario, si el municipio se halla metido en una red jurídica y financiera que limita su libertad de acción no podrá transparentarse la orientación de la municipalidad en sus decisiones y en sus actos, y, mientras, los electores permanecerán confusos y sus alternativas serán ambiguas".⁵

El reconocimiento de la autonomía municipal en el orden jurídico tiene efectos de importancia puesto que proporciona a los ciudadanos la posibilidad de elegir entre diversas alternativas, con conocimiento respecto de las facultades derivadas de dicha autonomía y que constituyen la base de sus actuaciones ya sea como resultado de las obligaciones o de los derechos inherentes a la práctica de la función propia del municipio relacionada con su financiamiento.

La imprecisión respecto de la existencia de facultades por parte del municipio, entre ellas la financiera, genera una falta de certeza jurídica cuyos efectos pueden ser lesivos para la comunidad por el consecuente incumplimiento de las obligaciones no siempre adecuadamente reguladas, ocasionándose mayores conflictos y contiendas ante los tribunales creados para ese efecto — cuando existen — o cuando no existan organismos jurisdiccionales se hace imperiosa su creación, aunque esto último también puede ser resultado de una mayor libertad de acción financiera al municipio.

En todo caso debe optarse por una legislación que refleje los problemas del municipio y sus alternativas de solución, no incluyendo metas inalcanzables, meros principios declarativos o conceptos ideales a fin de no generar su incomprensión y por tanto su incumplimiento. Como ejemplo se puede mencionar la economía financiera municipal, que en nuestro sistema jurídico solamente se encuentra esbozada sin reconocerse en forma precisa. Lo conveniente sería establecer un programa de desarrollo financiero municipal, con instrumentos que gra-

5. Jean Savigny, *op. cit.*, p. 81.

dualmente apoyen ese propósito y garanticen en lo posible su consecución.

3.— *Las ventajas e inconvenientes de la autonomía municipal*

La cuestión municipal en las relaciones entre el Estado y las entidades locales consiste en ver si debe prevalecer un criterio de autonomía administrativa e independencia financiera a favor de las entidades locales y si las fuentes financieras de éstas deben separarse de las del Estado o si debe prevalecer un criterio de centralización administrativa y dependencia financiera respecto al poder central. Se ponen de relieve como *ventajas de la autonomía*: 1) La mayor agilidad de la administración pública, evitándose numerosos controles y autorizaciones administrativas; 2) El habituarse al sentido de la responsabilidad política y administrativa por parte de las entidades locales y frente a los ciudadanos que dependen de ella; 3) El desarrollo de los servicios públicos que las entidades locales estimen más favorables a sus propios intereses. Se ponen, empero también de relieve *los inconvenientes* que derivan del hecho de que no todas las entidades están en condiciones de ejercer sus funciones administrativas y financieras, independientemente del control de órganos superiores por falta de cultura, de responsabilidad, de sentido político; que pueden surgir contrastes y divergencias de las directrices políticas de las entidades locales y del poder central; en fin, que puede haber una disipación de los dineros públicos por iniciativas no coaligadas y controladas. No se puede negar, por otra parte, que manteniendo divididas las fuentes de ingresos, el contribuyente que soporta el sacrificio es único. En conclusión, ninguno de los principios extremos puede estimarse como satisfactorio. La tendencia actual de los diversos estados tienden a sustituir el principio de una mayor autonomía de las entidades locales, al de una mayor dependencia de ellas al poder central, que tiene por consecuencia en el campo fiscal conducir a la unificación de los ingresos del Estado y de las corporaciones locales.^b

^b Benvenuto Griziotti y Enrique R. Mata, *Principios de la Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2a. ed. Ed. R. E. Madrid 1958, p. 525.

Ambas posiciones tienen aspectos favorables y desfavorables, mismos que han sido expuestos muy claramente por Griziotti, quien al formular su interpretación al respecto, considera que la tendencia actual es contraria a la autonomía financiera y que la mayoría de las políticas gubernamentales tienden hacia un marcado centralismo no derivado necesariamente de consideraciones arbitrarias, sino que, por el contrario, esta posición encuentra una amplia justificación conforme a nuestra situación presente. En el caso de México, en efecto se sigue una política de centralización, ahora reconocida constitucionalmente pero, al mismo tiempo, una explicación a la reglamentación financiera municipal que consiste precisamente en la búsqueda del fortalecimiento de la autonomía financiera del municipio, en ello entonces, se observa una contradicción desde el punto de vista jurídico; sin embargo, puede decirse que México adopta un sistema de carácter mixto pues existe autonomía para que el Municipio administre sus recursos y no así para crearlos, pues ésta es una facultad de las legislaturas estatales por lo que se refiere a las contribuciones y demás ingresos municipales a excepción de las participaciones, pero actualmente uno de los renglones de ingresos municipales más importantes, lo constituyen dichas participaciones y, éstas provienen del régimen jurídico federal principalmente, se coloca al municipio dentro de una política centralizada, quedando evidenciado, dicho carácter mixto, desde un enfoque jurídico muy limitado.

En el orden estatal se puede sintetizar la dependencia municipal frente a las entidades federativas de la forma siguiente:

a). — *Control financiero y contable*: El congreso aprueba las leyes de ingresos, las cuentas municipales y la concertación de créditos.

b). — *Control patrimonial*: Los congresos aprueban las enajenaciones de bienes de dominio público municipal.

c). — *Control político*: Calificación de elecciones de ayuntamientos y suspensión, desaparición de éstos así como la creación, supresión y fusión de municipios. Estos controles de-

ben ser ejercidos por los congresos y no por el ejecutivo. Asimismo la declaración de desaparición de ayuntamientos no debe ser constitutiva, sino sólo declarativa, a fin de no burlar los mandatos electorales.

d). — *Control de la conflictiva municipal*: El pacto federal impidió que prosperara la propuesta ventilada en Querétaro de que los conflictos que se suscitaran entre los municipios y los poderes locales, fueran conocidos por la Suprema Corte de Justicia. Como las soluciones constitucionales son erráticas en este respecto, conviene precisar criterios para la fijación de competencias:

— Si se trata de conflictos entre municipios del mismo Estado, los jurídicos deberían resolverse por el Tribunal Superior de Justicia y los políticos por el Congreso Local;

— Si se trata de conflictos jurídicos con el gobierno del Estado, los conocerá el Tribunal y los políticos el Congreso;

— Si se trata de conflictos con el Tribunal Superior de Justicia, deberán conocerse por el Congreso y viceversa.⁷

Algunos autores⁸ han atribuido incluso el estado de atraso económico en que se encuentran los municipios a la existencia de ese marcado control existente legitimado por nuestra ley fundamental, aduciendo que no es suficiente la facultad administrativa para generar su progreso, sino que además resulta necesario eliminar su dependencia ante el poder de creación de leyes por las legislaturas estatales: "De los tres sujetos activos previstos en el artículo 31, fracc. IV de la Constitución, el municipio es, sin duda, el de situación económica más precaria, no obstante que es la entidad política que en forma directa satisface las necesidades esenciales de la población, principalmente a través de la prestación de diversos servicios públi-

7 José Francisco Ruiz Massieu, "El Nuevo Artículo 115" en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 253.

8 Raúl Rodríguez Lobato, *Derecho Fiscal*, 2a. ed., Ed. Harla, México, 1983, pp. 139 y 140; Virgilio y Mario Ruiz Massieu, *Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio de México*, Ed. Regina de los Angeles, UNAM, México, 1979, p. 130.

cos. Una de las causas principales que produce la precaria situación financiera de los municipios consiste en la imposibilidad de establecer por sí mismos sus tributos, ya que los tributos municipales son establecidos por las legislaturas estatales y el municipio, en los términos del Art. 115 Constitucional únicamente tienen la libre administración de su hacienda, pudiendo solamente sugerir a las legislaturas estatales los tributos que consideren necesarios y convenientes⁹. La realidad es que en México no existe posibilidad de que cada municipio cuente con un órgano legislativo propio puesto que la mayoría son pequeños en número de población y débiles económicamente y en tanto no se busque su fusión y con ello la ampliación de su potencialidad económica en la generalidad de ellos no se puede prever constitucionalmente la posibilidad de crear su órgano legislativo. "No es factible pensar en la viabilidad de la autonomía política ni en la legitimación de la entidad que nos ocupa, sin que antes no se le provea de los suficientes recursos económicos que le garanticen una adecuada situación para enfrentarse a la realización de sus cometidos"¹⁰. La existencia de una legislatura propia del municipio y de la dotación de suficientes recursos que permitan al municipio cumplir con sus funciones son dos aspectos que deben ponderarse adecuadamente puesto que como quedó dicho el que el municipio de alguna manera se encuentre condicionado y subeditado a la legislatura estatal para el efecto de establecer sus ingresos no necesariamente implica negación u obstaculización a su autonomía financiera toda vez que, la legislatura es un órgano integrante del sistema de gobierno con obligaciones que debe acatar, entre las cuales se puede señalar la de fijar contribuciones a fin de cubrir el gasto municipal. Como órgano de gobierno emanado de la voluntad popular a través del sufragio tiene un papel muy importante que consiste en representar y asumir la defensa de los intereses de los ciudadanos

9 Raúl Rodríguez Lobato, *Loc. cit.*

10 Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu, *Loc. cit.*

que han emitido su voto nombrándoles diputados, mismos que al elaborar las leyes lo hacen en función de dicho acto previo proveniente de los gobernados que requieren de un órgano que les represente, en tanto es así, las legislaturas, en modo alguno, pueden contrariar la voluntad general y menos aún obstaculizar las demandas del pueblo en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades principalmente si se trata de las más elementales. Esto garantiza la intervención de las legislaturas en un plano de buena voluntad ante las acciones de cualquier nivel de gobierno incluyendo el municipal. Cuando por razones de orden político o de cualquier otro tipo las legislaturas quedan subordinadas de hecho ante otros órganos de gobierno o privados, la colectividad tiene acción legítima para exigirles el exacto cumplimiento de su responsabilidad alejándose de cualquier poder que limite su actuación y, si el pueblo no ejerce su derecho se puede afirmar que el poder legislativo es dependiente y se encuentra subordinado pero igualmente lo es, en esa hipótesis, el propio pueblo, en consecuencia, el problema de la falta de una legislatura propia municipal es en gran parte ficticio, más bien se trata de un efecto derivado de un estado social que es el que determina los modos de organización política y la forma en que realizan su actividad los órganos públicos.

Por otro lado, en relación al suministro de recursos a los municipios no se puede sostener que esa sea una solución o la mejor solución, en primer lugar por la imposibilidad material de la economía nacional y segundo porque ante el supuesto del suministro de recursos suficientes para que los municipios presten sus servicios, con ello, ahí sí, se genera una dependencia de estos niveles de gobierno respecto del federal y estatal. La alternativa económica consiste en que se propicie la autogeneración de recursos municipales con el apoyo y colaboración, si es necesario, de la federación, de los estados, agrupaciones y cualquier organismo con capacidad para promover la economía municipal. Se debe en suma, responsabilizar al municipio respecto de su autosuficiencia pues sólo así podrá considerarse válidamente como autónomo en lo financiero.

La autonomía municipal sólo se concibe dentro de un sistema basado en la descentralización "de ahí, que la libertad haya de vertebrarse en la posibilidad de una actuación correc-

ta, esto es, auténtica y ordenada, alejada y distinta de una situación de anarquía pseudodemocrática, a que puede dar lugar su sola consagración formal. Es por ello, que bajo el punto de vista político la libertad frente al problema regional o municipal, ha de encontrarse canalizada a través de fórmulas descentralizadoras, que concretamente detengan el estado de atraso cultural y económico de una región o un municipio, hagan posible un régimen jurídico-político peculiar y eliminen lo que en España ha constituido la carcoma de nuestros municipios" ¹¹. Igualmente, se ha entendido la descentralización como medio de modernización y de reordenación económica, según interpretación de las reformas al artículo 115 de la Constitución mexicana: "Modernizan las finanzas públicas, para hacer del presupuesto un instrumento que pueda, en la práctica, fijar las prioridades de nuestro desarrollo; modifican la distribución de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno para abrir nuevas posibilidades de participación a la comunidad y consolidar el proyecto de descentralización, contenido en el Art. 115, y adecúan los instrumentos jurídicos para regular con eficiencia el uso de los recursos públicos y para precisar la responsabilidad que ante la nación tienen los servidores públicos" ¹². Se propone el fortalecimiento de la autonomía municipal como resultado de una política de descentralización de las acciones nacionales "aún los insignificantes y reducidos municipios rurales de nuestros días, y, con mayor motivo, los de un territorio regularmente extenso y poblado, podrían por sí mismos existir y progresar, aunque no dependieran de un todo social más amplio y poderoso si gozaran de nacional autonomía" ¹³. En efecto, la descentralización puede ofrecer importantes ventajas pero de igual manera deben advertirse sus posibles desventajas, según lo señalado en el apartado 3 de este capítulo, a fin de evaluar adecuadamente cualquier sistema que se adopte ya sea de centralización o cualquier otra forma, en el caso de México, opinamos, se ha adoptado realmente uno de carácter mixto donde efectivamente hay acciones

11 José F. Lorca Navarrete, *ob. cit.*, p. 149.

12 Manuel Camacho, "Cambio Constitucional y Reordenación Económica", en: José Francisco Ruiz Massieu, *et. al.*, *ob. cit.*, pp. 7 y 8.

13 José F. Lorca Navarrete, *ob. cit.*, p. 62.

tendientes a la descentralización y al mismo tiempo existe una organización centralizada.

El marco jurídico es base de la descentralización y del fortalecimiento municipal, sirve además para promover el desarrollo, la planeación y el ejercicio de la democracia. Además existen diversos instrumentos de carácter jurídico-administrativo (de asesoría, de distribución de recursos, de proyectos, de comités, etcétera) así como los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados entre la Federación y las Entidades Públicas, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública (Art. 22) y el Art. 26 constitucional.¹⁴

4.—*El control de la hacienda municipal*

Entre los diversos mecanismos de control y canalización de los ingresos municipales, a fin de que se apliquen efectivamente en la prestación de servicios públicos y se evite su desvío por medio de una inadecuada administración o rapiña por parte de los servidores municipales, destaca sin duda, la necesidad de establecer organismos cuya función atienda la natural vigilancia de los fondos municipales. Podría ser, con independencia de los síndicos municipales, un Concejo Municipal especializado o una dirección de vigilancia de los ingresos y patrimonio municipal, desde luego, con apoyo en la legislación que previamente ha de contemplar tal supuesto, lo cual no requiere de mayor esfuerzo o análisis, pues sencillamente se puede seguir el modelo de las leyes existentes en la materia — con las modalidades obvias y según lo establecido en las constituciones locales —¹⁵ como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Vigilancia de Fondos y Valores, en congruencia con la legislación vigente.¹⁶

14 Véase: Nafinsa, *Mercado de Valores*, No. 17, Abril 25, 1983, pp. 418-ss.

15 Véase artículos relativos de las constituciones estatales, entre otros: Arts. 101, 105 y 107 de la del Estado de San Luis Potosí; Arts. 121 y 122 de la del Estado de Colima; Art. 72 de la del Estado de Chiapas; Art. 142 de la del Estado de Morelos; Arts. 66 y 67 de la del Estado de Tabasco y Art. 132 Frac. XIV de la del Estado de Tamaulipas.

16 Cf. Héctor Fix Zamudio, "Posibilidades de Innovación Institucional en las Entidades Federativas", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *ob. cit.*, pp. 290 y ss.

Un capítulo necesario es el relativo al de la responsabilidad de los servidores públicos municipales cuando se colocan en desvío de poder, extralimitándose de sus facultades o bien colocándose en ilícitos, debiéndose señalar una serie de penalidades que han de ser aplicadas con mayor énfasis tratándose de aquellos delitos de carácter fiscal, pues se trata del interés municipal y por tanto del bienestar colectivo, en que se traduce el bien jurídico protegido, lo cual sería una medida ejemplar para todo servidor público y un factor de confianza para los ciudadanos al advertir el buen manejo de la parte de su riqueza que le ha sido segregada para los fines municipales y, no obstante que, conforme al artículo 108 de la Nueva Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos no incluye a los funcionarios municipales, no se excluye la posibilidad de que las legislaturas de los estados elaboren una ley, por iniciativa propia o a propuesta de los ayuntamientos, que prevea las diversas hipótesis en que los servidores municipales puedan colocarse, consideradas como punibles, así como los términos, procedimientos, instancias, etc., que permitan hacer efectiva esta reglamentación.

“El artículo 108 de la Nueva Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos reputa como servidores públicos a:

a). — Los representantes de elección popular; ésto es, el presidente de la república; los diputados y senadores al Congreso de la Unión; los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales”¹⁷

5. — *La autonomía en la legislación*

Invariablemente las Constituciones de los estados e incluso algunas leyes ordinarias reglamentarias locales invocan los principios de autonomía financiera, de libertad municipal para administrar sus fondos y de garantía del buen manejo y aplicación de recursos, baste citar sólo algunos preceptos contenidos en constituciones locales:

Constitución del Estado de San Luis Potosí, Art. 83, fracción III. — Los Municipios administrarán libremente su ha-

17 René González de la Vega, “El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *ob. cit.*, p. 403.

cienda, la cual se formará con las contribuciones que les fije el Congreso del Estado, que será en todo caso, la suficiente para atender sus necesidades.

Constitución Política de Tamaulipas, Art. 132, fracción III. — Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los productos de sus bienes propios, las participaciones que los impuestos federales o del Estado les concedan las leyes y las contribuciones que les señale el Congreso, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

Constitución del Estado de Morelos, Art. 115, fracción VI. — Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, en la parte formada por los ingresos de las contribuciones, derechos, participaciones y aprovechamientos, que señale el Congreso de acuerdo con la Ley de Hacienda Municipal. Así mismo con las participaciones y subsidios que les otorge la federación. Podrán también concertar la venta de sus bienes raíces, pero ésta no se llevará a cabo sin la aprobación del Congreso, el cual para concederla o negarla se ocupará solamente de examinar las necesidades de la venta para atender los servicios públicos y la equidad del precio que a la misma se haya señalado, conforme a avalúo.

Constitución del Estado de Chiapas, Art. 66. — Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará, aparte de los bienes propios, de las contribuciones que señale el Congreso y que en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades.

Constitución del Estado de Colima, Art. 90, fracción I. — Los municipios administrarán libremente su hacienda, que se formará de las contribuciones que anualmente señale la legislatura.

Las constituciones de las entidades federativas garantizan el derecho que tienen los municipios de administrar libremente sus recursos, y adicionalmente señalan cuáles deben ser los recursos que deben integrar la hacienda municipal mismos que, se reiteran en las leyes de hacienda municipales e inevitablemente en las respectivas leyes de ingresos. Como se observa, las constituciones estatales precisan que siempre los recursos decretados por las legislaturas estatales deberán de ser suficientes para atender las necesidades de los municipios, con

ello queda presupuesta la autonomía financiera municipal y se atiende al fin hacia donde han de ser canalizados los recursos de los municipios que, como se sabe, es la atención del gasto público que supone la prestación de servicios públicos y en general satisfacer las necesidades de los miembros de la comunidad municipal.

CONCEPTOS ELEMENTALES

ENTELEQUIA. — Lo perfecto que no puede existir.

PODER CENTRAL. — Gobierno federal.

MONOPOLIOS. — Facultad exclusiva para la venta, fabricación, explotación y suministro de bienes o de servicios.

ERRATICAS. — Errantes, que se desplazan, elusivas.

SUJETO ACTIVO. — Quien tiene la facultad de imponer y exigir el cumplimiento de obligaciones fiscales.

DESCENTRALIZACION FINANCIERA. — Implica que existan entidades más o menos autónomas, que cuenten con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines. (Cf. Carmen E. Beyer de Roalandini, "La Legislación Hacendaria Municipal y la Coordinación Fiscal", *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-Feb., 1985, p. 25).

AUTONOMIA FINANCIERA. Implica tener el poder de elección para determinar los límites y volumen de la actividad financiera. De tal modo que puede existir autonomía financiera sin autonomía política e igualmente podrá existir descentralización financiera con centralización político-administrativa. (Véase *Loc. cit.*).

ORTODOXO. — Conforme a las doctrinas consideradas verdaderas.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- * ¿Cuáles son las causas por las que la autonomía municipal no es posible?
- * ¿Qué efectos tiene el que se regule jurídicamente a la autonomía municipal?
- * Enumera las ventajas de la autonomía municipal.
- * Cita las desventajas de la autonomía municipal.

- * ¿Cuáles son las formas de dependencia municipal ante los estados?
- * ¿Cómo influye en la autonomía municipal el que los municipios carezcan de legislaturas?
- * La dotación de recursos a los municipios ¿cómo afecta su autonomía?
- * ¿Cómo se vincula la autonomía municipal con el capítulo de sanciones a los servidores públicos?

CAPITULO X

LA ACTIVIDAD HACENDARIA DEL SERVIDOR MUNICIPAL

SUMARIO

1.— ANOTACION PRELIMINAR. 2.— FUNCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS. 3.— FACULTADES Y PROHIBICIONES DE Y A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES. 4.— FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS SINDICOS. 5.— FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS TESOREROS. 6.— FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA LEGISLATURA. 7.— ORGANOS DE TUTELA A LOS MUNICIPIOS.

1.—Anotación preliminar

Con este capítulo se pretende formular un planteamiento esquemático de las funciones, atribuciones, en su caso prohibiciones, a las principales autoridades integrantes de los ayuntamientos, sin excluir las legislaturas, en el área de las finanzas municipales. Se sigue como modelo en la exposición a la legislación local del Estado de San Luis Potosí y del Estado de México, con complemento de los comentarios formulados en el ámbito doctrinal. Desde luego, como punto de partida del tema se recuerda lo establecido por la Constitución Política Mexicana, en tanto que es la ley suprema, que de manera primordial debe ser considerada a fin de lograr una visión general básica de las atribuciones del gobierno municipal.

2.—Función de los ayuntamientos

La existencia de los ayuntamientos se prevé en el artículo 115 de la Constitución Mexicana, al precisar: "Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre és-

te y el gobierno del Estado". De lo cual se desprende la característica principal de los ayuntamientos que consiste en asumir una función de administración, al mismo tiempo, se considera a los ayuntamientos como una de las más importantes formas de gobierno local, es la autoridad facultada para establecer vínculos entre el municipio y los gobiernos de los estados.

De acuerdo con el citado Art. 115 de la Constitución Mexicana los ayuntamientos tienen facultades reglamentarias, de gran importancia, en virtud de que "los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Disposición reiterada por las diversas leyes de las localidades (Cfr. Art. 44 de la Ley Orgánica del Municipio de San Luis Potosí y 42 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de México).

Además de la función reglamentaria de los ayuntamientos, conforme a las leyes orgánicas de los municipios de San Luis Potosí y del Estado de México, los Arts. 44 y 42, respectivamente, coinciden en señalar como atribuciones de dicho órgano de gobierno las siguientes:

a). — Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

b). — Formular y remitir al Congreso del Estado, para su aprobación, a más tardar el 15 de noviembre de cada año, su proyecto de Ley de Ingresos para el ejercicio siguiente, así como aprobar la cuenta pública que les presente el tesorero municipal, remitiéndola para su revisión al propio Congreso, a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

c). — Aprobar el presupuesto anual de ingresos, con base en sus ingresos disponibles.

d). — Nombrar al secretario y al tesorero del ayuntamiento y removerlos por causas justificadas.

e). — Administrar libremente su hacienda y los bienes destinados al servicio público municipal.

f). — Adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas por la ley.

g).—Velar por el mantenimiento y conservación del patrimonio municipal.

h).—Celebrar convenios de colaboración con otros municipios de la entidad, con el Estado o con particulares.

i).—Autorizar los empréstitos, gravámenes o enajenaciones de los bienes municipales y en general las deudas que puedan pagarse dentro del término de su ejercicio o fuera de él, con aprobación del Congreso.

j).—Solicitar al Congreso del Estado la incorporación o desafectación de un bien de dominio público y su cambio de destino.

k).—Celebrar convenios con las autoridades estatales o con otros ayuntamientos en su caso, para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos, administración de ingresos o la asunción de atribuciones que corresponden a las primeras.

l).—Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares. (Lo contenido en este inciso no se prevé en la Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí).

3.—*Facultades y prohibiciones de y a los presidentes municipales*

Con fundamento en el artículo 47 y 44 de las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de San Luis Potosí y de México, el presidente municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento.

Las facultades y obligaciones del presidente municipal previstas por la citada Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí son las siguientes:

a).—Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y demás ordenamientos del Municipio y las resoluciones del ayuntamiento.

b).—Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales, salvo los convenios cuya celebración corresponda directamente al ayuntamiento en los términos de esta ley.

c). — Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario y tesorero.

d). — Vigilar la recaudación de todas las ramas de la hacienda pública municipal, cuidando que la inversión de fondos se haga con estricto apego al presupuesto y a las leyes correspondientes.

e). — Rendir a la población un informe anual pormenorizado de su gestión administrativa, que se verificará en sesión solemne del ayuntamiento dentro de los últimos 15 días hábiles del mes de diciembre de cada año.

f). — Conceder y expedir, en los términos de ley, licencias para el funcionamiento de comercios, espectáculos, cantinas, centros nocturnos, bailes y diversiones públicas en general, mediante el pago a la tesorería de los derechos correspondientes.

g). — Vigilar la exactitud del catastro y padrón municipal, cuidando que se inscriban en él todos los ciudadanos, expresando su nombre, edad, estado civil, domicilio, propiedades, profesión, industria o trabajo de que subsistan.

A las anteriores facultades se pueden agregar:

h). — Vigilar que la inversión de los fondos municipales se apliquen con estricto apego al presupuesto.

i). — Autorizar las órdenes de pago a la tesorería municipal que sean conforme al presupuesto, firmándolas en unión de los regidores del ramo respectivo y del secretario.

Estas dos últimas atribuciones se contemplan por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y no por la del Estado de San Luis Potosí.

Los artículos 48 y 45 de las Leyes Orgánicas del Estado de San Luis Potosí y de México, en relación a las prohibiciones a los presidentes municipales, de igual manera establecen: "Los presidentes municipales no podrán:

I. — Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que están destinados.

II. — Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en las leyes correspondientes.

VI. — Cobrar personalmente o por interpósita persona multa o arbitrio alguno, así como consentir o autorizar que

oficina distinta de la tesorería municipal conserve o disponga de fondos municipales"¹.

4. — *Facultades y obligaciones de los síndicos*

Al fusionar los artículos 48 y 53 de las Leyes Orgánicas del Estado de México y de San Luis Potosí, se pueden considerar como facultades y obligaciones de los Síndicos las siguientes:

a). — La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

b). — La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.

c). — La vigilancia en la aplicación del presupuesto.

d). — Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería.

e). — Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas.

f). — Revisar frecuentemente las relación de rezagos para que sean liquidados.

g). — Vigilar que con oportunidad se presente al Congreso la cuenta pública.

h). — Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del Municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia.

i). — Legalizar con su firma, conjuntamente con el presidente municipal y el secretario, todos los contratos, concesiones y convenios que celebre o autorice el ayuntamiento, responsabilizándose de que los documentos se encuentren ajustados a la ley y a las bases señaladas por el ayuntamiento.

j). — Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.

k). — Cuidar que la aplicación de los gastos se haga lle-

1. Sobre el particular puede consultarse la obra de Agustín Montaña, *Manual de Administración Municipal*, Ed. Trillas, México, 1978, p. 26.

nando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.

l). — Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería previo comprobante respectivo.

m). — Cerciorarse de que el tesorero municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.

Los síndicos municipales, según se advierte en lo transcrito y por lo que se refiere a la materia hacendaria, tienen una función muy importante al representar los intereses municipales y vigilar el cumplimiento de las diversas disposiciones en el área, se constituyen así, en procuradores de los munícipes. La formación de esta categoría de funcionarios debe incluir el aspecto técnico, cívico y moral para que asuman eficazmente su elevada responsabilidad, misma que en cierta forma se ve limitada por encontrarse dichos síndicos dentro de la estructura de gobierno municipal, siendo deseable que la función del control de la hacienda pública y de la responsabilidad derivada de los ilícitos cometidos como consecuencia de la actividad del servidor municipal vinculada con las finanzas, principalmente sea asumida desde dentro como lo prevén las diversas leyes municipales por los síndicos y, desde fuera, por organismos especializados que persigan los ilícitos sujetos a responsabilidad, garantizando la aplicación de sanciones y, con ello, un efectivo control de la hacienda municipal.

5. — *Facultades y obligaciones de los tesoreros*

De manera general el Art. 72 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí, contempla como facultades y obligaciones de los tesoreros:

I. — Intervenir en la elaboración de los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con el manejo de los asuntos financieros del Municipio.

II. — Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Municipio conforme a las leyes de ingresos municipales, así como las participaciones en impuestos federales y estatales.

III. — Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter fiscal.

IV. — Llevar al corriente el padrón fiscal municipal.

así como ordenar y practicar visitas de auditoría a los obligados en materia de contribuciones municipales.

V. — Ejercer la facultad económico-coactiva para hacer efectivo el pago de contribuciones cuyo cobro le corresponda al Municipio.

VII. — Ejercer el presupuesto de egresos de acuerdo con los programas aprobados.

VIII. — Intervenir en la formulación de convenios de coordinación fiscal en materia administrativa con el Estado.

IX. — Elaborar y someter a la aprobación del ayuntamiento en forma oportuna, el proyecto de cuenta pública."

Es conveniente se agreguen a este artículo algunas funciones que pueden corresponder válidamente a los tesoreros municipales, a fin de precisar en detalle la base jurídica de su actividad, tales adiciones pueden ser, siguiendo lo previsto por el Art. 79 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, las siguientes:

X. — Tener al día los libros de caja, diario, cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos.

XI. — Llevar por sí mismo la caja de la tesorería, cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva responsabilidad.

XII. — Activar el cobro de las contribuciones con la debida eficacia, cuidando que los rezagos no aumenten.

XIII. — Proporcionar oportunamente todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos y del proyecto de ley de ingresos municipales, vigilando que dichos ordenamientos se ajusten a las disposiciones de esta ley.

IX. — Cuidar que las multas impuestas por las autoridades municipales ingresen a la tesorería municipal.

XV. — Pedir se haga a la tesorería municipal visitas de inspección o de residencia.

XVI. — Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.

* Se sigue una numeración progresiva, no la de ésta ley.

XVII. — Proponer al ayuntamiento los medios o disposiciones que tiendan a mejorar la hacienda pública del municipio.

XVIII. — Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del ayuntamiento, que les sean comunicados en los términos de esta ley.

XIX. — Hacer junto con el síndico, las gestiones oportunas en los asuntos en que tenga interés el erario municipal.

XX. — Presentar mensualmente al ayuntamiento, el corte de caja de la tesorería municipal, con el visto bueno del síndico.

XXI. — Cuidar que el despacho de la oficina se haga en los días y horas señalados por el ayuntamiento.

XXII. — Comunicar al presidente municipal las faltas oficiales en que incurrieran los empleados de su dependencia.

XXIII. — Cuidar bajo su responsabilidad del arreglo y conservación del archivo, mobiliario y equipo de oficina.

XXIV. — Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado por acuerdo del ayuntamiento.

XXV. — Informar oportunamente al ayuntamiento sobre las partidas que están próximas a agotarse, para los efectos que procedan.

XXVI. — Las demás que le impongan las leyes.

6. — *Facultades y obligaciones de la legislatura*

Como se sabe y de conformidad con el Art. 115 de la Constitución Federal y las relativas de las constituciones políticas de los estados corresponde a las legislaturas, en materia hacendaria, las facultades y obligaciones siguientes:

a). — Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los municipios y establecer las *bases normativas*² para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno.

2. Un amplio estudio sobre la frac. II del art. 115 Constitucional y que explica el significado de "bases normativas", se encuentra en: Efrén Ortiz Villaseñor, "Reforma Municipal: Las Bases Normativas, su evolución e interpretación", de la obra colectiva compilada por Leonel Perzini Castro, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Ed. Porrúa, México, 1987, pp. 253 y 55.

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

“En una muestra obtenida después de analizar las constituciones locales de 17 estados de la federación, se desprende que la incorporación de la reforma y adiciones al artículo 115 constitucional, en su fracción II, fue asimilada en algunos casos con matices diferentes:

— La mayor parte de los estados, cumpliendo el mandato constitucional, sujetan la facultad reglamentaria de los ayuntamientos a la expedición, por parte de las legislaturas locales, de las bases normativas.

— La diferencia semántica es mínima, en cuanto al uso del término bases normativas, porque o bien solamente emplean el sustantivo de bases o le agregan el calificativo de generales.

— Los estados que no utilizan estos términos hicieron su propia función hermenéutica, como es el caso de Jalisco, que en una aplicación pionera da por asentado que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos ya está contenida en las bases que establecen las leyes. Quintana Roo, en cambio, hace un uso sinónimo de bases normativas y Ley Orgánica Municipal.

... Se compara, también, en una muestra de 17 estados, la forma en que éstos asimilan el mandato de las bases normativas a sus leyes orgánicas municipales. Aquí es donde encontramos interpretaciones variadas que reflejan una adaptación *sui géneris*.

— Aguascalientes reduce las bases generales —entiéndase normativas— a su Ley Orgánica Municipal del 7 de julio de 1968 por la de 14 de junio de 1984 y en el título sexto capítulo único “DE LAS BASES NORMATIVAS” regula la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.

— Morelos es un caso excepcional. Deroga su Ley Orgánica Municipal de 29 de abril de 1981 y cambia de denominación por la de: BASES NORMATIVAS DE LOS MUNICIPIOS DE MORELOS, publicada el 29 de diciembre de 1983.³

“Ahora bien las bases normativas no se han expedido en todos los estados. Existe como severa limitación a la reglamen-

3 *Idem*, p. 260.

tación municipal, el hecho de que un número mayoritario de legislaturas no hayan proveído lo necesario para cumplir con el mandato del Constituyente Permanente.

Insertamos en su parte conducente el artículo segundo transitorio del decreto promulgatorio de las reformas y adiciones al 115, porque pensamos que mediante exégesis se puede esclarecer el tema.

Artículo segundo. — El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo".⁴

b). — Decretar los ingresos que deben constituir la hacienda municipal y establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales las participaciones federales serán cubiertas por la federación a los municipios a través del ejecutivo del Estado.

c). — Discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formulen los respectivos ayuntamientos. Dichos presupuestos serán remitidos por conducto del ejecutivo.

En Francia, el Senado es el órgano que a base de elección de los representantes locales, tiene funciones de reglamentar y asumir una representación nacional de los municipios: "El Senado se convirtió en "El Gran Consejo de Municipios de Francia" según expresión de Gambetta que no cayó en oídos sordos. Cuando ya no fue necesario disponer de una segunda cámara que hiciese a la primera un moderado contrapeso, el Senado halló en esta representación de las colectividades locales, si no una determinante influencia, al menos una razón para perpetuarse que fue consagrada a través de los textos constitucionales posteriores y que incluso no fue olvidada en los proyectos de reforma de 1969."⁵

4 *Ibidem*, pp. 263 y 264.

5 Jean Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, Administración y Ciudadano 3, Instituto del Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, p. 54.

Las entidades como la municipal se integran por una suma de funcionarios-servidores, que aparecen en la propia reglamentación municipal como autoridades de diversos niveles, excluyendo del concepto de autoridad municipal, a quienes por disposición constitucional tienen la función de legislar la vida municipal, destacando lo relativo al ingreso y al gasto del Municipio, aspectos determinantes de las demás acciones, por tanto, para ese efecto los legisladores son y deben sentirse parte del Municipio e igualmente deben de ser considerados como tales. Los electores se inscriben en los municipios y, cuando eligen a sus representantes, lo hacen para tutelar sus intereses colectivos, creando las instituciones que así garanticen, una entidad próxima al gobernado lo es el Municipio, mismo que adquiere un particular significado cuando se involucra su hacienda, donde directamente participan los órganos legislativos autorizados por los propios ciudadanos integrantes de la comunidad municipal. En México, las legislaturas tienen al mismo tiempo la función de normar la esfera estatal y municipal en lo que se refiere a sus finanzas, sin que exista una necesaria prelación jerárquica.

7.— *Organos de tutela a los municipios*⁶

En Francia, frecuentemente corresponde al ministro del interior defender la causa de los municipios ante un ministro de hacienda y ante ministros técnicos recalcitantes. Las autoridades tutelares, encargadas en primer término de imponer a las colectividades locales la regla, no pueden ignorar sus dificultades y, rápidamente, se convierten en abogados de aquéllas.⁶

La tutela de los municipios mexicanos se canaliza a través de los gobernadores, quienes en gran parte son gestores de los municipios ante las diversas autoridades federales, —Secretarías del Estado, organismos descentralizados— quedando los intereses municipales condicionados a la dinámica y capacidad de gestión (peso político) del gobernador del Estado en que se ubique el municipio. La tutela generalmente

⁶ *Ibidem*, p. 59.

disminuye o se anula cuando asume la presidencia municipal un militante de algún partido político diverso al que pertenece el ejecutivo. Algunas leyes municipales, como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, asignan expresamente al ejecutivo local, la función de representación del municipio. (Art. 150).

También existen en México algunos órganos especializados para auxiliar a los municipios en campos específicos, tales como el Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal creado por el Consejo de Administración de Banobras para atender a las necesidades de crédito y financiamiento de obras y servicios públicos, de los municipios de la República Mexicana.⁷

CONCEPTOS ELEMENTALES

ENFOQUE POSITIVO. — Corriente doctrinal que explica al Derecho entendiéndolo únicamente como norma, reglamento, ley, con exclusión de cualquier otra perspectiva.

PROCURACION. — Representación o defensa de una persona que no actúa directamente en nombre propio, asumiendo dicha representación un tercero.

LITIGIO. — Contienda, proceso tendiente a resolver un conflicto ante los tribunales y autoridades competentes.

FINCAR. — Declaratoria de que un bien sea rematado legalmente en favor de una persona.

POSTOR. — Persona legitimada para comparecer en los remates a fin de que mediante la propuesta de cantidades de dinero se le llegue a calificar como el mejor y se le adjudique el bien.

REZAGOS. — Créditos fiscales no recaudados oportunamente.

FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA. — Es el derecho que tiene el poder público para hacer efectivo un crédito fiscal, sin acudir a los órganos jurisdiccionales. Dicha facultad se ejerce por el propio Estado y por conducto de sus distintos órganos autorizados por la ley incluyendo los

⁷ Véase: Moisés Ochoa Campos, *El Municipio, su Evolución Institucional*, Colección de Cultura Municipal, IACFMB, 1981, p. 252.

organismos fiscales autónomos entre los cuales se encuentran algunos organismos descentralizados como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- * ¿En qué consiste la función reglamentaria de los municipios?
- * ¿Cuáles son las atribuciones básicas de los municipios en materia hacendaria?
- * ¿Cuál es la principal función de los presidentes municipales en el área hacendaria?
- * ¿Qué limitaciones tienen los presidentes municipales respecto de la hacienda?
- * En resumen ¿en qué consiste la función de los síndicos?
- * ¿Qué importancia tiene la actividad de los síndicos?
- * ¿Qué dificultades tiene el ejercicio de las facultades de los síndicos?
- * Enumera las más relevantes obligaciones de los tesoreros.
- * ¿Por qué las legislaturas son órganos municipales?
- * En México ¿Quién asume la tutela de los municipios?

CAPITULO XI

LA REFORMA A LA HACIENDA MUNICIPAL

SUMARIO:

- 1.—REFERENCIAS HISTORICAS DE LAS REFORMAS A LAS HACIENDAS MUNICIPALES.
- 2.—JURIDISMO. 3.—LA MUNICIPALIZACION.
- 4.—LOS CONFLICTOS DEL MUNICIPIO-FEDERACION-ESTADO.

1.—Referencias históricas de las reformas a las haciendas municipales

La evolución de la institución municipal presenta características muy diversas por la gran cantidad de municipios en los que se encuentra dividido el Estado mexicano, sin embargo las peculiaridades comunes que en el pasado identifican al Municipio no siempre son positivas puesto que generalmente el común denominador es el estado de atraso económico en el que se les ha colocado; en lo político, la mayoría han sido dependientes de las demás esferas gubernamentales por lo que, si bien, desde el punto de vista jurídico se les ha reconocido existencia como órgano de gobierno, sus facultades en este renglón no han tenido una considerable presencia; en lo social, es donde la entidad municipal ha desempeñado un significativo papel al ser considerada como un núcleo de identidad entre los miembros de las pequeñas, medianas o grandes colectividades, permitiendo identificar de manera próxima a los miembros de la población con la autoridad municipal. El pueblo en busca de la solución a sus problemas inmediatos más elementales recurre a la autoridad y, la autoridad en la asunción de su responsabilidad de atender los servicios públi-

cos referidos, acude a las diversas instancias para que le auxilien en la consecución de tal fin, ésto ha permitido una correlación de orden social y político entre Municipio y municipales, desde luego, la propia evolución de la actuación municipal refleja avances y fracasos, de esta suerte con frecuencia los logros obtenidos gracias a la existencia del Municipio se desconocen o no se valoran adecuadamente y lo más frecuente es que se destacan más sus ineficiencias y fracasos. "... Los representantes locales siguen disgustados con la evolución del sistema de haciendas locales y muy pocos reconocen los progresos logrados. Las mejoras emprendidas desde hace unos diez años han atenuado la gravedad del problema, sin constituir desde luego una evolución definitiva; siempre se espera 'la verdadera reforma de las haciendas locales', sin querer admitir que semejante reforma sólo puede realizarse de forma progresiva, nunca acabada, por otro lado, y siempre decepcionante, por la sencilla razón de que cada mejora resulta rápidamente absorbida a consecuencia del empuje de las necesidades".¹

Como efecto de la crisis económica cada vez más acentuada, las reformas a la hacienda municipal mexicana de 1982 a la fecha, deben haber producido algunos resultados iniciales positivos mismos que han sido marginados por la situación económica por la que se atraviesa, de lo que se deriva que, por una parte, sea necesario el reconocimiento institucional y colectivo de los avances obtenidos hasta ahora e, igualmente deberá elaborarse un informe detallado respecto de aquellas metas propuestas inconclusas, suspendidas o definitivamente frustradas, responsabilizando así, a todos los involucrados en el proyecto, sólo así se puede propiciar la confianza y credibilidad tanto en la legislación como en el funcionario público. Al mismo tiempo, los planteamientos que se formulen para integrar y fortalecer el erario municipal deben ser presentados y enfatizados como una acción constante, progresiva y permanente a fin de que los cambios realizados con resultados positivos no se vean ocultados o atenuados por las

¹ Jean Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, Administración y Ciudadano 3, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, p. 205.

nuevas necesidades que producen el efecto de hacer sentir la necesidad de una reforma estructural, partiendo de la base de que la anterior no fue útil en lo absoluto.

Entre los importantes proyectos de reformas, de contenido hacendario a los ayuntamientos mexicanos se pueden citar las propuestas en las iniciativas siguientes:

1). — La de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana en 1922, en donde se proponía entre otros varios aspectos, la enumeración de los rubros económicos que correspondían al Municipio, así como los servicios que debía prestar;

2). — La de los diputados Sánchez Piedras, Llorente González y Yáñez Ruiz, en 1959, en donde se hacían explícitos los renglones con los cuales se formaría la hacienda de los municipios;

3). — La de los diputados Sada Vaigts, Acevedo Gutiérrez y Escobar Santelices, entre otros en 1959, en donde también señalaban los recursos que recibirían los municipios y,

4). — La de los diputados del Partido Popular Socialista en 1964, para precisar una serie de aspectos como la calificación de las elecciones municipales, pero también se ocuparon del problema económico del municipio".²

Igualmente se puede considerar un antecedente de las reformas al Art. 115 constitucional el dictamen sobre la fracción II de dicho artículo, rechazado el 25 de enero. "Cuatro días después dos miembros de la comisión; Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez propusieron un proyecto de la mencionada fracción. Este proyecto es muy interesante y puede considerarse un antecedente, entre otros, de la iniciativa del presidente De la Madrid porque numeraba los rubros econó-

2 Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, 1967, T. VIII, pp. 426-427. Cf. Jorge Carpizo, "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México", en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 238.

micos que integrarían la hacienda municipal. Además se estableció que si existía algún conflicto entre el Municipio y el gobernador respecto a los derechos que otorgaba la fracción, conocería de ese conflicto, la legislatura local; si el conflicto se daba entre la legislatura y el Municipio entonces la competencia sería del Tribunal Superior del Estado".³

Por otra parte, se pueden citar las reformas al Art. 115 de la Constitución de 1917 hasta antes de 1983, no obstante que no se refieren a la hacienda de los municipios, misma que evoluciona a partir del mencionado año de 1983.

"La primera reforma se publicó el 20 de agosto de 1928 y no atañe directamente al municipio sino a la integración de las legislaturas locales.

La segunda reforma consistió en una adición al 115, publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933. Mediante ella se incorporó el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal. También se adicionó este principio en cuanto a los gobernadores de los estados y los diputados de las legislaturas locales.

La tercera reforma se llevó a cabo el 8 de enero de 1943, y se refiere a la duración en el cargo de los gobernadores, ampliando el término de 4 a 6 años.

La cuarta reforma reviste una especial importancia. A través de ella se otorgó el reconocimiento del derecho de la mujer al voto dentro de una concepción general de igualdad política y de superación cívica. Dicha reforma fue publicada el 12 de febrero de 1947.

En el gobierno de don Adolfo Ruiz Cortines se publicó la quinta reforma, mediante la cual se reconoció la ciudadanía a las mujeres. Por tal razón se suprimió la reforma anterior.

La sexta reforma fue publicada el 6 de febrero de 1976, y modifica el texto de las fracciones IV y V del artículo 115, en los siguientes términos:

IV. Los estados y municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones admi-

3. *Ibidem*, p. 236.

nistrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. — Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

La séptima reforma al artículo 115, se efectuó durante la gestión del presidente José López Portillo y fue publicada en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977. La reforma consistió en una adición al último párrafo de la fracción III. El texto fue el siguiente: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes".

La octava reforma al artículo 115 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983).

La última reforma (novena reforma) publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987".⁴

En general se advierte que las experiencias históricas del municipio se han querido asimilar cuando han sido positivas y rechazar cuando han tenido efectos negativos, de ahí que, ante el largo estancamiento de los ayuntamientos debido a una legislación estática que no atendió en sus limitadas modifica-

4 Raúl Olmedo Carranza, "La Reforma Municipal de 1983: Una Nueva Concepción del Orden Normativo", en Leonel Pereznieta Castro, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Ed. Porrúa, México, 1987, pp. 242, 243 y 258. Carlos F. Quintana Roldán, "Principales Consecuencias Jurídicas de las Reformas al Art. 115 Constitucional realizados en la actual administración federal (1982-1988)" en Leonel Pereznieta Castro, *op. cit.* pp. 280-281.

ciones el principal problema de las haciendas municipales, resulta imperioso atender las exigencias de tipo económico de los municipios a través de la reforma substancial al Art. 115 de nuestra Constitución Política, misma que tiene como características principales las siguientes:

a). — Atribuir a los municipios las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, comprendiendo su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

b). — Regular las participaciones federales a los municipios.

c). — Establecer la exclusividad de los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

d). — Mantener la potestad de las legislaturas de los estados para establecer las contribuciones y otros ingresos municipales y para revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos.

e). — Facultar a los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles⁵.

“La iniciativa presidencial del 6 de diciembre de 1982 para reformar el Art. 115 Constitucional, persigue superar las dos grandes omisiones que, a pesar suyo, nuestro constituyente de 1917 dejó respecto al Municipio: La autonomía económica y las relaciones de las entidades del Estado con las del Municipio”.⁶ Que por otra parte, en consecuencia se amplían las atribuciones de las autoridades municipales y ensanchan el espacio de vida, libertades y justicia que es el Municipio.⁷

5 Luis Carballo Balvanera, “El Control Constitucional de la Potestad Fiscal. Posibilidad de una Jurisdicción Constitucional de los Municipios”, *Estudios Municipales*, No. 1, Ene-feb. 1985, p. 51.

6 Jorge Carpizo, *ob. cit.*, p. 237.

7 Pedro G. Zorrilla Martínez, “Planeación Democrática del Desarrollo. Federalismo y Municipio Libre”, *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 348.

“Ahora bien, el problema que presenta el párrafo primero de la fracción X del Art. 115,⁸ es que vulnera la división rígida de competencias del Estado federal mexicano, asentada en el Art. 124 constitucional; se acaba a nivel constitucional con la idea que ha sido parte esencial de nuestro sistema federal, de nuestras garantías individuales y de nuestro juicio de amparo, de que los mexicanos tenemos el derecho de conocer cuál es la autoridad competente que puede actuar y que si actúa una autoridad no competente, podemos recurrir al juicio de amparo. El principal problema del párrafo primero no lo contiene el segundo ya que no habla en forma tan genérica de “funciones”...⁹

Afirmación no acertada, puesto que antes de la reforma — como después — no se observa una división perfecta y claramente delimitada de competencias entre los niveles de gobierno. El ejemplo claro de una falta de precisión al respecto, lo constituye la materia tributaria y ante la posible concurrencia de las demás competencias en relación a un mismo hecho imponible se ocasionaba un peligro siempre latente de caer en una injusticia al gravar excesivamente a los contribuyentes y, el instrumento que mejor podía resolver este problema es la convención entre las esferas gubernamentales, en un plano de coordinación y sirviéndose de un sistema de participaciones con criterios de equidad. Para que el gobernado conozca si es o no competente una autoridad que ejerce funciones derivadas de un convenio de coordinación, basta con que se haya publicado en el Diario Oficial de la entidad federativa, pues el derecho se integra por leyes, jurisprudencia, contratos, etc. y también por convenios, según queda especificado en las fracciones IV del art. 115 y VI del 116 constitucional.

Lo que es claro es que el sistema mexicano al basarse en la concurrencia tributaria ha propiciado una centralización del poder tributario ocasionando una limitación de las facultades que en materia hacendaria tienen los municipios de ma-

8 Fracción derogada según Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987 para incluirse en el artículo 116 fracción VI.

9 Salvador Valencia Carmona, “La Nueva Estructura Constitucional del Municipio”, en: José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés, *ob. cit.*, p. 242.

nera directa "La dimensión más dramática del proceso de disminución competencial de los estados es indudablemente la fiscal: se han federalizado crecientemente las fuentes tributarias, en el ánimo de litigar el viejo fantasma de la múltiple tributación (el último golpe fue en el campo de los derechos) y de sustituirlo por un sistema de participaciones".¹⁰

Ese cambio ha sido el ataque más severo que se ha dado a las autonomías estatales en los últimos años y puede equipararse al que tuvo lugar a finales del siglo XIX cuando la modernización fiscal canceló las alcabalas.¹¹

Por lo que se refiere a los municipios el régimen de participaciones mexicano ha beneficiado a estas entidades, garantizando sus ingresos a que tienen derecho por esta vía y, con la precisión de límites porcentuales que no están al arbitrio de los estados, en este sentido su competencia en materia fiscal se ha ensanchado, principalmente como resultado de las reformas constitucionales (Art. 115, Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1983 y art. 116 *id.*, de 17 de marzo de 1987).

No se quiere decir que la reglamentación surgida de la reforma constitucional mencionada sola y necesariamente trae como efecto la captación de mayores ingresos fortaleciendo las finanzas municipales. Igualmente, se pueden advertir efectos colaterales de dependencia en otros órdenes; sin embargo, los avances obtenidos desde la perspectiva económica en relación al pasado son sin duda de gran trascendencia, pues como se sabe "existía el hecho de que los sistemas de captación de ingresos de los tres niveles de gobierno implicaban un profundo deterioro respecto de las haciendas municipales. Tal era el caso derivado de la política fiscal de algunos gobiernos estatales que gravaban rubros tradicionalmente considerados de competencia municipal, como son los llamados "ramos menores" consistentes en los impuestos sobre el uso permanente o eventual de las calles, plazas o caminos, sobre diversiones

10 José Francisco Ruiz Massieu, "El Marco del Nuevo Artículo 115. El Derecho Olvidado: El Derecho Político de Estados y Municipios", *Revista Mexicana de Justicia*, No. 1, Vol. III, Ene-Mar., 1985, p. 133.

11 *Loc. cit.*

públicas, sobre el comercio ambulante y el efectuado en los mercados, sobre matanza de ganado y el pequeño comercio".¹²

Lo expuesto, constituye la experiencia mexicana reciente de invasión de esferas que había sido propiciada por nuestro propio sistema jurídico fiscal, que ante un problema de tal magnitud, la reforma municipal reciente se encaminó a la delimitación de las competencias municipales.

Un área que de manera específica evolucionó en este sentido, fue la relativa a la hacienda municipal, señalándose su integración, los rubros de su competencia, pero sin eliminar la posible concurrencia de potestades. La reforma tuvo como meta fundamental el fortalecimiento de las haciendas municipales, consolidando el sistema de participaciones, limitando las facultades de las legislaturas locales y fijando la cuantía de dichas participaciones. Con la reforma, mediante límites porcentuales preestablecidos no queda al arbitrio de las legislaturas estatales el establecimiento de los montos transferibles por concepto de participaciones. En síntesis, en México se ha evolucionado en el renglón municipal en relación al estado que guardaban antes de la reforma la mayoría de los municipios, pero aún hacen falta programas e instrumentos que apoyen y generen un mayor avance de esas entidades.

Entre los instrumentos que se pueden señalar a fin de propiciar la efectividad de la reforma municipal lo constituye la voluntad política, puesto que "las formaciones políticas suponen una filosofía o incluso una política de acción municipal. En este punto se recurría, por regla general, a fórmulas tales como: 'es indispensable realizar lo más pronto posible la reforma de las finanzas locales', para la descentralización y la supresión de la minuciosa tutela del Estado', etc. Cada uno se ajustaba a slogans lisonjeros que dispensan de la formulación de opciones. ¡Eran, pues, con frecuencia, las orientaciones de la política nacional relativas a las instituciones del Estado a las orientaciones sociales y diplomáticas las que debían dilucidar a los candidatos municipales en las ciudades!"¹³ En México a

12 Raúl Martínez Almazán, "Las Finanzas Municipales en México", *Revista de Administración Pública*, INAP, No. 33, Ene-Mar., 1978, p. 58.

13 Jean Savigny, *Ob. cit.*, p. 76.

pesar de las acciones de descentralización administrativa, hace falta un mayor esfuerzo para lograr una eficaz descentralización política que permita la autodeterminación estatal y municipal, con una orientación nacional, conforme a lo establecido en el sistema jurídico. Si bien el régimen de participaciones vigente le ha dado mayor capacidad económica al municipio, simultáneamente ha acentuado su dependencia. La reforma a los sistemas fiscales municipales debe propugnar y garantizar la participación independiente de los municipios, sin mayor tutela que la orientación misma que señalan las estrategias globales de desarrollo. Esto es, si el municipio constituye la expresión básica de la democracia, es necesario partir de este postulado haciéndolo valer y respetándolo. Para la buena marcha del país los resultados de una democracia sin duda serían muy saludables, la democracia debe ser la base de la reforma financiera municipal, misma que tiene que concebirse como un proceso continuo de largo plazo, pues ni la participación consciente ni la reforma eficaz se consiguen en breve término.

“La idea capital que debe precidir toda reforma del régimen local, habrá de ser, en efecto, esta: que el gobierno representativo, hasta ahora una exterioridad política, sea una verdad social, mediante una aceptación efectiva, convirtiéndose de abstracción constitucional, en realidad administrativa, merced todo ello a la vigorización (legal) de los centros locales persistentes y a la afirmación de la personalidad histórica de éstos en un régimen jurídico mucho más expansivo que el actual”.¹⁴

2.—*Juridismo*

“... sin desconocer el gran valor del apoyo y de las decisiones del orden legal y político de los gobiernos y de los grupos legislativos, hay evidencias de que la promulgación de leyes y decretos y la adopción de decisiones políticas no parecen bastar para asegurar la plena ejecución y la continuidad de los esfuerzos programados”.¹⁵ Actualmente desde una perspectiva

14 José F. Lorca Navarrete, *Pluralismo, Regionalismo y Municipalismo*, Universidad de Sevilla, p. 119.

15 Aurelio González Sempé, “Administración Municipal y Administración Regional”, en Regina Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno Collado, *Los Municipios de México*, UNAM, Inst. de Invest. Sociales, 1978, p. 128.

científica no se puede sostener que la ley por sí sola constituya la solución de los problemas de nuestra sociedad actual, puede ser un valioso instrumento cuando efectivamente corresponde a la realidad procurando la justicia, con la convicción de su aceptación y observancia consciente de parte de los miembros de la colectividad. De otra forma cualquier programa por más que esté legislado, difícilmente podrá lograr sus metas trazadas, sin embargo, frecuentemente existe la opinión contraria, incurriéndose en lo que se ha dado en llamar juridismo.¹⁶ Concepto aplicable a lo narrado por "un profesor de sociología francesa en la Universidad de Harvard, que vivió durante un año en un pueblo de Vaucluse e informó con una gran finura sobre sus observaciones, reveló con estupefacción que el Ministerio de Educación Nacional proyectó en el año de 1921 un decreto que reglamentaba hasta el juego de los niños en los centros de educación pre-escolar".¹⁷

"Es indudable que la legislación municipal, como factor indirecto, ha contribuido a detener el proceso de desarrollo por falta de suficiente flexibilidad del derecho positivo público, en lo relativo a la mayoría de los municipios. También es cierto que casi todas las leyes orgánicas municipales actuales, son, mecanismos de freno a una política de desarrollo en cuanto a que adolecen de marcada obsolescencia formal y procesal, por una parte, y de acentuando sentido localista rígido aislante de la propia autoridad política municipal por la otra".¹⁸

En efecto es notable el lamentable e inadmisibles atraso en que todavía a finales del siglo XX se encuentra la legislación en las esferas locales, y más aún, cuando se trata de las municipalidades, donde se prestan las peculiaridades siguientes:

- a). — Divorcio entre la realidad y la ley que la regula.
- b). — Falta de sistematización de la propia ley.
- c). — Difusión insuficiente.

16 Entre otros por Maurice Laure, *Traité de Politique Focale*, 2a. ed. Ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1957.

17 Laurence Wylie, *Un Village dans le Vaucluse*, (Un pueblo de Vaucluse). Ed. Gallimard, 1968, cit. por Jean Savigny, *Ob. cit.*, p. 51.

18 Aurelio González Sempé, *Ob. cit.*, p. 127.

d). — Heterogeneidad de la legislación en las entidades con vivencias similares.

e). — Inobservancia, en la mayoría de los casos, es decir, poca eficacia de la ley.

Es, por tanto, en este nivel de gobierno donde más se requiere el auxilio del jurista, aportando al Municipio nuevos y dinámicos instrumentos legislativos, evitando desde luego el juridismo. "La estructura de un marco jurídico adecuado, corrigiendo fallas existentes y proporcionando una mayor capacidad de acción, es la modesta, pero importante, colaboración que el jurista puede aportar a la solución de los problemas municipales".¹⁹

Ciertamente, el profesional capacitado, con los conocimientos técnicos que exige la regulación de los problemas financieros locales es el jurista, mismo que, tiene una excelente oportunidad de influir en la orientación que el quehacer de cada una de las instituciones municipales necesita. Es el jurista el más idóneo para dar una solución formal a los numerosos problemas con que actualmente se enfrenta esta entidad de gobierno, su tarea puede consistir en el diseño de una legislación que obedezca a las exigencias de dicha realidad y con los requisitos indispensables de una técnica legislativa, en congruencia con la uniformidad de las normas frente a los municipios de idénticas circunstancias y similares problemas. Si bien es cierto que gran parte de los municipios mexicanos son dirigidos de manera inmediata y directa por autoridades que carecen de los conocimientos mínimos y de la vocación indispensable para apreciar, con toda extensión, la dimensión e importancia de los intereses comunes que quedan bajo su responsabilidad y que, ésto obstaculiza, en principio la intervención de un profesional especializado, también es cierto, que precisamente a través de la legislación se puede garantizar la colaboración, de dicho profesional, un avance importante sería el que se lograra que en un precepto normativo aplicable a los municipios se incluyera como una potestad, discrecional, la asistencia debidamente definida en que quedaría involucra-

19 José Gámas Torruco, "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano", en: Regina Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno Collado, *Ob. cit.*, p. 121.

do particularmente el jurista, en atención y respeto al principio de legalidad.

“... la legislación municipal mexicana sigue, excepto en el caso de Hidalgo, un régimen de facultades expresas y limitadas. Como consecuencia, es un principio fundamental establecido que las autoridades municipales pueden hacer sólo lo que específicamente les es señalado por la ley”.²⁰

En realidad nuestro régimen jurídico se encuentra integrado por una serie de principios básicos que rigen la vida de gobernantes y gobernados, destacando entre dichos principios el de legalidad, mismo que se aplica a cualesquiera autoridad independientemente del nivel de gobierno de que se trate, entendiéndose por legalidad “el que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada”.²¹ Este criterio ha sido expuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sosteniendo que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”²². Garantizándose así la posibilidad de que el gobernado conozca de manera uniforme y precisa en qué tiempo, bajo qué circunstancias y respecto de qué objeto una determinada autoridad es competente para interferir en su esfera personal individual jurídica, de otra forma, el gobernado estaría en una constante incertidumbre respecto de posibles actos arbitrarios provenientes de autoridades que por el simple hecho de decidir fundada o infundadamente la exigencia de un hecho o una omisión del particular, éste se vería

20 *Ibidem*, p. 117.

21 Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 99.

22 Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-75, Tomo Común al Pleno y a las Salas, 8a. Parte, Tesis 46, p. 89. Tesis relacionadas con la garantía de legalidad: SJF, V Epoca, Tomo LXXXI, p. 63-64. Hernández Reyes, Ramón, SJF, VIII Epoca, Vol. 64, 1a. parte, pp. 90-91, A. 26141/59, Tipográfica Comercial, 25-IV-74. Año XXXII, ns. 376 a 378, pp. 15-16, Pleno 17 de Abril de 1968, Juicio 138/67. Informe del presidente a la SCJN, Sal. auxiliar, año 1947, p. 36. Se enjuicia art. 2o. de la LIF de 1974. Cit. por Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, 8a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978, pp. 260 y 261.

obligado a dar cumplimiento a lo exigido tan sólo por requerirlo así una autoridad, generándose un constante riesgo de provocar situaciones de injusticia. El principio de legalidad tratándose de la hacienda municipal reviste un singular significado puesto que el interés central lo constituye, por una parte, el ingreso público de la municipalidad y, por la otra parte, lo constituye el ingreso de los munícipes, ingreso que para ser regulado debe ceñirse al principio de legalidad según lo ordena el artículo 31, fracción IV, al referirse expresamente a las contribuciones incluyendo las municipales y, por lo que se refiere a ingresos municipales que no quedan comprendidos en la categoría de contribuciones, ese sólo hecho no les excluye de la observancia del comentado principio, pues les es aplicable la interpretación, al respecto, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos apuntados en líneas anteriores.

“Lo que acaso va resultando cada día más claro — aunque sea con grandes repugnancias — es que la forma del régimen local, ni es un sencillo problema de pura administración, ni consiste en una mera *cuestión legal* de centralización o de descentralización, o de simples reportes de autoridad, muy lejos de éste, la reforma local, cuando quiere tocar de veras en la esencia del régimen, entraña hondos problemas constitucionales, de verdadero realismo político, que piden para ser planteados convenientemente y, dicho se está, para hallarles soluciones, una íntima penetración de la historia y de un conocimiento intenso de la vida de las actuales instituciones locales — municipales y provinciales —, y de las formas históricas, que aunque no tengan ni una expresión legal, ni una estructura orgánica o formal — pequeños pueblos y regiones —, han persistido hasta ahora, como realidades que acaso pugnan por revelarse con todos los caracteres propios de la personalidad colectiva”.²³ Por ello, la reforma municipal en cualesquiera de sus categorías administrativa, política, económica, financiera, etc., puede ser dirigida y promovida por los niveles de gobierno federal y estatal puesto que cuentan con mayores recursos disponibles de todo tipo, pero siempre en un plano de coordinación y de respeto por la entidad municipal, sólo así, se

23 José F. Lorca Navarrete, *Ob. cit.*, p. 121.

podrá partir de una auténtica realidad que aporte información de carácter histórico, geográfico, sociológico, político, etc., y, además, con una filosofía que explique cada una de las peculiaridades del municipio y aclare la justificación de los fines que la reforma fiscal municipal debe contener, sin embargo, la participación coordinada en la reforma municipal entre distintos niveles gubernamentales sólo podrá ser admisible en aquellos casos de municipios no autosuficientes para lograrla —en México se ubican en esta hipótesis la mayoría de los municipios—, por otro lado, que los municipios con suficiente capacidad para lograrla por sí mismos la instrumenten y ejecuten con absoluta autonomía y sin la intervención ajena en lo fundamental. Lo ideal es que en forma gradual el Municipio vaya logrando una mayor soberanía en todos los órdenes, con principal énfasis en lo que se refiere a su estructura financiera pues es donde radica principalmente la capacidad de autodeterminación.

“La identificación del temperamento profundo de la sociedad mexicana con unas claras ideas de lo justo, expresadas en normas jurídicas, es y será garantía de que el contenido de las reglas de derecho y la seguridad jurídica que deriva de su forma no podrían ceder a la proclividad, aún presente en el tiempo actual, a otorgar predominio a la validez formal de las normas en detrimento de su valor sustancial, o a aceptar un voluntarismo legalista por sobre la serena búsqueda e incorporación a las leyes de unas definidas líneas de justicia. El Derecho, en México, ha de corresponderse plenamente con el profundo respeto por el hombre, el del presente y el del porvenir, y en su doble dimensión de persona individual y ser social”.²⁴

“En diversos foros he opinado que en general el orden jurídico mexicano, aunque perfectible, es adecuado; que los problemas generalmente no se resuelven no porque la norma falte o sea precaria, sino porque en muchos casos no ha existido voluntad política de aplicarla. El sistema político mexicano

24 Pedro G. Zorrilla Martínez, “Planeación Democrática del Desarrollo, Federalismo y Municipio Libre”, en: *La Constitución Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 344.

requiere fortalecer su voluntad para aplicar mejor el orden jurídico. Respecto al Municipio, lo anterior es cierto; pero también lo es que se requiere una reforma profunda, una reestructuración general para que deje de ser una simple descentralización por región y se convierta en lo que el constituyente deseó: La sociedad política primordial; el primer escaño de nuestra democracia, la base y el motor federalista, el gobierno de las pequeñas y medianas comunidades por quienes conocen sus problemas y pueden resolverlos en la forma más adecuada".²⁵

La modesta evolución en materia municipal, efectivamente ha hecho suponer una correlación entre lo que se entiende comúnmente por política a la mexicana y la actividad municipal, por consiguiente, los cambios que se den en este nivel sólo pueden ser propiciados en un ambiente de voluntad política y de consciencia por parte de los ciudadanos de cada una de las circunscripciones municipales, lo cual conduce al reconocimiento de una condición previa en el caso de la reforma fiscal municipal: la reforma política, por referirnos a un factor indispensable, lo cual no significa que sea contemplado en forma aislada de otros factores determinantes del buen funcionamiento y éxito de una reforma fiscal del Municipio. Esta debe de concebirse de manera integral donde se engloben además a la educación y a la modernización conforme a los avances científicos y tecnológicos. Si en una primera fase resulta imposible la incorporación municipal a los más recientes descubrimientos, cuando menos debieran contemplarse para ulteriores etapas en el mediano plazo puesto que en tanto no se proponga, dentro de un esquema, tal objetivo se prolongará más aún el momento en que se llegue a una fase donde haya más agilización administrativa, un mejor enfrentamiento y solución de los problemas, una adecuada organización estructural, un régimen jurídico eficaz, y en suma, una optimización de la sumatoria de factores que incidan en el buen funcionamiento de los municipios.

3. — *La municipalización*

"El Estado puede llegar, después de un juicio de conveniencia, a la estatización de un servicio, y en el orden munici-

25 Jorge Carpizo, *Ob. cit.*, p. 237.

pal la condición que prevalece es la existencia de una necesidad local, que puede ser común a otras jurisdicciones locales, pero que no es forzoso que lo sea".²⁶

En Italia, "en la ley municipal y provincial (Art. 193) no se prevé más que el ejercicio con exclusiva del derecho de pesos y de medidas públicas de cereales y del vino. Es preciso llegar a la ley de 29 de marzo de 1903, número 103, para hallar disciplinada la municipalización en Italia, que puede asumir la forma de hacienda conducida por gestión autónoma industrial o la de explotación directa por el Municipio".²⁷

Los municipios como las demás entidades públicas tienen como justificación inicial de existencia y, por ende, función inherente, la prestación de servicios públicos con el objeto de satisfacer necesidades colectivas y sólo se explica que éstas sean atendidas por los particulares cuando la institución pública no tiene la capacidad suficiente para atenderlas con eficacia, sin embargo, existen servicios públicos de naturaleza municipal, como son aquéllos que constituyen necesidades primarias de toda comunidad, y que, por ello, el Municipio está obligado a atender, tales como, aseo público, panteones, suministro de agua, implementación de mercados, en cuyo caso su delegación remotamente podría ser justificable. Ahora bien, otra categoría de servicios municipales cuya responsabilidad puede ser válidamente compartida, tanto con los demás niveles de gobierno como con los particulares, una vez que el Municipio recobra su capacidad de gestión y ejecución del servicio delegado, el Municipio debe retomar su responsabilidad originaria acudiendo a la "municipalización". Como ejemplo se puede citar a la prestación del servicio público de transporte, mismo que la mayoría de las entidades municipales están imposibilitadas de asumir, siendo los estados quienes generalmente intervienen en forma directa, pero que a su vez en la mayoría de los casos lo delegan a particulares generándose una contienda delicada y constante de negociación en los pre-

26 Guillermo Ahumada, *Tratado de Finanzas Públicas*, Tomo I, 4a. ed., Ed. Ultra, Buenos Aires, 1969, p. 507.

27 Benvenuto Griziotti y Enrique R. Mata, *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2a. ed., Ed. Reus, Madrid, 1958, p. 530.

cios y tarifas y al propio tiempo se convierten en un foco de tensión social. Es el Municipio quien debe aspirar a absorber la mayor parte de los servicios públicos de acuerdo a su grado de desarrollo, acudiendo cada vez más a las municipalizaciones, pues en la misma medida ensanchará su competencia haciendo efectiva su responsabilidad originaria.

La idea de municipalización en muchos casos es interpretada como mayor gasto para el municipio, lo cual es cierto, pero paralelamente también puede constituir un rubro importante de ingresos puesto que el servicio público municipal no necesariamente ha de ser gratuito, si bien no se busca el lucro, una adecuada administración, por los departamentos encargados de suministrar servicios públicos, mediante el cobro justo por su prestación, supone una organización sana que puede aportar significativos recursos adicionales. Un instrumento complementario a la municipalización puede ser la creación de empresas municipales cuya función sea vender bienes o suministrar servicios demandados por la colectividad en concurrencia con los particulares cuando así lo permite el orden jurídico o de manera exclusiva cuando así lo ordena la ley y basándose en el artículo 115 Constitucional, fracción IV, mismo que en su antepenúltimo párrafo, en congruencia con el artículo 28 constitucional, prohíbe las exenciones o subsidios en relación a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios, lo que proporciona una mayor autonomía financiera al Municipio, no en forma absoluta, sin embargo, toda vez que, las legislaturas de los estados poseen, de acuerdo con la reforma, un poder básico de intervención ante las haciendas municipales, pues son los órganos autorizados para revisar sus cuentas públicas quedando entre sus facultades más trascendentes la de aprobación de las leyes de ingresos de los ayuntamientos, pudiéndose ocasionar un control apegado a justicia en la proyección de los ingresos municipales pero, igualmente, una subordinación y dependencia del Municipio respecto de los estados de forma que en la práctica funcionen centralizadamente y con una subordinación de los demás poderes ante el ejecutivo, convirtiéndose así en un instrumento muy eficaz de control político para los municipios. En suma, no es muy claro el por qué si los ayuntamientos constitucionalmente tienen facultades legislativas, no

tienen facultades para autorizar sus propios ingresos, desde luego apegándose a un estricto régimen de legalidad. En efecto, buena parte de los municipios no tendrían esta posibilidad real por su desarticulación y por ser sumamente pequeños, si se les quiere dar autonomía financiera, dicha imposibilidad actual se resolvería con el fortalecimiento municipal a través de la fusión, desaparición o creación de municipios que reúnan características suficientes de autosubsistencia en los diversos órdenes incluyendo la capacidad de reglamentar toda su vida, involucrando la financiera.

4. — *Los Conflictos del Municipio-Federación-Estado*

Ante la diversidad de relaciones intergubernamentales, incluyendo las del Municipio, se pueden presentar conflictos de no fácil solución respecto de las múltiples áreas como es el caso de la financiera, más aún, cuando dichas relaciones se derivan de un sistema basado en un gobierno federal que, a su vez adopta una organización fincada en las participaciones como sistema de coordinación y de distribución de los ingresos públicos entre los niveles gubernamentales integrantes de la federación. Ante los naturales conflictos resulta muy necesario que se atiendan adecuadamente a través de los órganos ya establecidos encargados de administrar justicia en México, o que, a través de la reforma a la legislación, se estime pertinente su creación con el objeto de atender las demandas del Municipio cuando vea vulnerados sus intereses ya sea por la federación, el Estado o cualesquiera de sus órganos como pueden ser el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales, principalmente tratándose de éstas, puesto que, son al mismo tiempo las entidades que tienen la atribución de legislar y aprobar los ingresos provenientes de contribuciones para los municipios.

En México, la legislación al respecto generalmente ha sido omisa, solo se puede mencionar algún antecedente aislado como en el caso de "el proyecto suscrito por los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez quienes propusieron, para el caso de conflictos entre el Municipio y el poder ejecutivo del Estado con motivo de los derechos establecidos por el precepto constitucional, que conociera del mismo la legislatura respectiva y si la controversia se suscitara entre la legislatura y

el municipio, para que conociera de él el Tribunal Superior del Estado correspondiente".²⁸

"Actualmente no existe ningún medio jurídico para resolver las controversias entre los poderes de un Estado y sus municipios. La reforma aprobada al Art. 115 constitucional es también omisa al respecto. Es indispensable colmar esa laguna y reformar el Art. 105 de la Constitución General de la República para otorgar competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir las controversias entre un Municipio y el gobierno federal por lo que se refiere a problemas de participaciones".²⁹

También es indispensable reformar el artículo 115 Constitucional, para otorgar competencia al Tribunal Superior de Justicia del Estado para que resuelva las controversias en materia administrativa o hacendaria que surjan entre un municipio y los poderes legislativos o ejecutivos del Estado al que pertenezca,³⁰ uniformando así, la posible diversidad en la reglamentación aplicable a un mismo problema; entre tanto, "Cuando el problema surja entre un Estado y un Municipio o en los convenios intermunicipales, será autoridad competente para resolverlos la designada por la Constitución local respectiva; en general esta función se atribuye al tribunal superior de justicia local y excepcionalmente a la legislatura de la entidad".³¹

Algunos posibles conflictos Municipio-estados, pueden ser los siguientes:

"a).— Incumplimiento total o parcial por parte de la legislatura en el establecimiento de las contribuciones fiscales exclusivas de los municipios.

28 Luis Carballo Balvanera, *Ob. Cit.*, p. 52; Cfr. cita 3 de este capítulo.

29 Sergio Francisco de la Garza, "La Regulación Constitucional de la Hacienda Pública", Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional del Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, celebrado en Monterrey, N. L.

30 *Loc. cit.*

31 Constituciones de los estados de México y Chiapas. Cf. Laura Trigueros G., "El Federalismo de Cooperación: Los Convenios", en: Leonel Pereznieta Castro., *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional.*, Ed. Porrúa, México, 1987, p. 327.

b). — Omisión por la legislatura en el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales entre los municipios de un Estado.

c). — Incumplimiento en la entrega efectiva de participaciones federales, y

d). — Establecimiento de limitaciones respecto de contribuciones municipales exclusivas u otorgamiento de exenciones o subsidios en dichas materias".³²

Por lo que se refiere al amparo como un posible recurso del cual pudiera hacerse valer el Municipio a fin de proteger sus intereses jurídicos, es necesario tener presente que el juicio de amparo sólo puede ser promovido por los ayuntamientos cuando se trata de la defensa de sus derechos patrimoniales, es decir, cuando el Municipio actúa dentro de una relación jurídica como si se tratara de un particular, porque para ser efectiva una prerrogativa pública, como es el caso de las relaciones fiscales municipales, el mencionado juicio de amparo resulta improcedente, conforme al criterio siguiente:

AYUNTAMIENTO, CUANDO PUEDEN SOLICITAR AMPARO

El Artículo 9o. de la Ley de Amparo, autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público, pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de Estado para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos también de Estado. Ahora bien, si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de derechos privados, sino como entidad pública, y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos como es la orden para que sean incautados los arbitrios del Municipio, debe sobreseerse en dicho amparo.

SJF, Quinta Epoca: Tomo LXXII, Pág. 6144. El ayuntamiento de Tuxpan, Ver.³³

³² Luis Carballo Balvanera, *ob. cit.*, p. 53.

³³ Véase también: tesis de jurisprudencia 384, sala administrativa de la Suprema Corte, en relación a la tesis de la doble personalidad del Estado, así como las tesis relacionadas relativas a los ayuntamientos. apéndice de jurisprudencia 1917-1975, segunda sala, pp. 632-634.

CONCEPTOS ELEMENTALES

ESTADUAL. — Del Estado o estados, como entidades integrantes de la Federación.

ALCABALA. — Impuesto sobre mercancías que entran o salen de los estados miembros de la federación. Actualmente está prohibida.

ARBITRIOS. — Contribuciones o ingresos establecidos por el poder público.

JURIDISMO. — Tendencia a creer que la solución de los conflictos únicamente está en la ley, generándose el abuso legislativo al elaborar demasiadas leyes.

PROCLIVIDAD. — Es la propensión, inclinación hacia algo.

VOLUNTARISMO LEGALISTA. — Interpretación de la ley basada en la voluntad del legislador, misma que se expresa gramaticalmente, sin que existan necesariamente consideraciones de justicia en su aplicación.

SUMATORIA. — Es el conjunto de datos o elementos que integran un todo.

INCIDIR. — Impactar, afectar.

ESTATIZACION O ESTATALIZACION. — Facultad de transferir las actividades realizadas por particulares a una función propia del Estado.

JURISDICCION. — Ambito espacial donde un órgano o autoridad tiene facultades para resolver un conflicto, realizar una actividad o bien decidir el derecho.

DELEGACION. — Transferencia de facultades y derechos a un tercero con un fin determinado.

DIRIMIR. — Resolver, terminar una dificultad, disolver, anular.

PRERROGATIVA. — Facultad, derecho, privilegio derivado de una situación jurídica.

TEMAS Y PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- * Formula una reseña histórica sobre la hacienda municipal.
- * ¿Qué fines persiguieron las últimas reformas al Art. 115 constitucional?
- * ¿En qué casos se considera ampliada la competencia municipal?

- * ¿Qué relación hay entre reforma política y reforma municipal?
- * ¿Cómo afecta el juridismo a la solución de los problemas municipales?
- * ¿Qué características tiene la legislación hacendaria del Municipio donde vives?
- * ¿Cómo puede colaborar el jurista con el Municipio?
- * ¿Qué bases jurídicas deben regir la actividad hacendaria municipal?
- * ¿Qué es lo que justifica a la municipalización?
- * ¿Qué conflictos pueden darse entre federación-Estado-Municipio?
- * ¿En qué casos procede y en qué casos no procede el amparo promovido por los ayuntamientos?
- * Elabora una propuesta de solución jurídica a los conflictos municipio-federación-Estado; señalando instancias y recursos.
- * ¿Qué elementos deben considerarse para una adecuada reforma a la hacienda municipal?

ANEXO: JURISPRUDENCIA Y TESIS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACION Y DEL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACION DERIVADAS DE
LAS RELACIONES FISCALES MUNICIPALES.

I.—*La facultad de cobrar impuestos municipales es intransferible*

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.— Cuando la materia del mismo contrato es algo que no está dentro del mismo comercio, en virtud de que se estipulan actos propios del ejercicio de la soberanía de la autoridad, debe reputarse que ese contrato no puede producir obligaciones ni derechos. Así, si un ayuntamiento contrata en su calidad de autoridad y no de persona moral, no puede abdicar de su soberanía, transmitiendo al contratista el derecho de cobrar impuestos municipales, ni conceder facultades de recaudación, bajo el sistema de que el contratante había de cobrar tales derechos. Estos actos son típicos de soberanía y, por tanto, no pueden ser materia de contratación.

Quinta Epoca:

Tomo XXVIII, Pág. 1527.—Uscanga, Teódulo R.
Apéndice 1917-1975. segunda sala. p. 608.

(COMENTARIO)

La facultad de recaudar contribuciones constituye un derecho público que solo el Estado puede ejercitar; sin embargo, a través de modalidades similares o auxiliares de la función recaudadora, cuando se establezcan en la ley tributaria, los poderes públicos son sustituidos, en parte, como en el caso de la retención a que están obligados los notarios públicos o las per-

sonas a quienes se les presta un servicio derivado de una relación de trabajo subordinado. En ambos casos la retención incluye la determinación de la obligación tributaria y el entero respectivo, por lo que, la determinación, retención y entero puedan ser vistos como una obligación contemplada en la ley en los casos señalados. Así se puede inferir, que la función recaudatoria corresponde al Estado y lo único delegable mediante ley consiste en los medios auxiliares para una mayor eficiencia, medidas que son parte del proceso inicial de recaudación, pero ésta solo tiene lugar cuando el Estado materialmente recibe los ingresos.

ACTOS DE AUTORIDAD.—La administración de los servicios municipales, el nombramiento y revocación de empleados y la percepción e inversión de los impuestos que causan dichos servicios, son actos de autoridad que se derivan de las facultades que la Constitución General de la República y las particulares de los estados conceden a los ayuntamientos, facultades que éstos no pueden renunciar, enajenar, ni delegar, por ser propias del ejercicio de su función constitucional.

Quinta Epoca:

Tomo XXVIII, Pág. 1527.—Uscanga, Téodulo R.
Apéndice 1917-1975. segunda sala. pp. 607 y 608.

II.—Invasión de esferas

II.1.—Invasión de esferas tratándose de gas

IMPUESTO POR LA ENAJENACION DE GAS DESTINADO A USO DOMESTICO.—**LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE DURANGO (PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1968), EN SUS ARTICULOS 48, FRACCION IV, INCISO J), 49, 50 Y 51 QUE ESTABLECE ESA CONTRIBUCION ES INCONSTITUCIONAL AL INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION.**—La Constitución federal dispone en su artículo 124 que la facultades que no están expresamente concedidas por ella a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, y el artículo 73, fracción XXIX, apartado 5o., inciso c), de la misma Carta Magna señala expresamente como facultad del Congreso de la Unión la de establecer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, lo que significa que es facultad

propia y exclusiva del Congreso de la Unión la de legislar sobre esta materia, por lo que, las legislaturas locales no pueden legislar sobre dichos productos pues invadirían la esfera de atribuciones de la autoridad federal. Esta facultad del Congreso no excluye la facultad del legislador local para imponer contribuciones al comercio, pero entendido éste como materia distinta, y no como un simple cambio de palabras, lo que ocurre cuando el legislador local grava las transacciones realizadas con gasolina y con los derivados del petróleo, bajo la apariencia de actividades mercantiles, pues en esa hipótesis los impuestos recaerían sobre artículos que como fuente de atribución solo puede gravar el Congreso de la Unión, por ser de su facultad exclusiva. En consecuencia, si la Ley de Ingresos de los Municipios de Durango establece y regula en sus artículos 48, fracción IV, 49 y 50 un impuesto del doce al millar sobre los ingresos, obtenidos por las empresas, que proceden de la enajenación de gas destinados al uso doméstico, producto derivado del petróleo, debe concluirse que resulta inconstitucional al invadir la esfera de atribuciones de la autoridad federal.

Informe 1984, 1a. pt., p. 346, Amparo en revisión 2618/79, Gas Elsa, S. A. y coags., 8 de mayo de 1984, unanimidad de 18 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, pp. 94-95.

GAS LICUADO PARA USO DOMESTICO, LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO EXPEDIDAS A NEGOCIOS DEDICADOS A LA VENTA DE. NO INVADEN LA ESFERA DE LA FEDERACION (LEYES DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TEQUILA, JALISCO).—Es cierto que conforme al artículo 73 constitucional es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre la gasolina y otros productos derivados del petróleo, dentro de los cuales se encuentra el gas para uso doméstico, pero no menos cierto es que, como se aprecia de los propios decretos números 9453, 9735 y 9642 del estado de Jalisco y que contienen las Leyes de Ingresos para el Municipio de Tequila, Jalisco, para los años de 1977, 1978 y 1979, éstos establecen un tributo cuyo hecho generador del mismo, lo es respecto de la

ley citada en primer término, la expedición de licencia de funcionamiento inicial, la autorización de dicho funcionamiento y el refrendo anual de dicha autorización, así como el registro correspondiente de todos y cada uno de los establecimientos comerciales o industriales de prestación de servicios y bodegas cualesquiera que sea su naturaleza, y, respecto de las leyes citadas en segundo y tercer término, lo es la obtención de la licencia de funcionamiento y el pago anual por refrendo de dicha autorización, y, que, asimismo, dichas leyes establecen que los sujetos pasivos de dicho tributo, respecto de la ley citada en primer término, lo son todos y cada uno de los establecimientos comerciales, de prestación de servicios y bodegas cualesquiera que sea su naturaleza, y respecto de las citadas en segundo y tercer término, lo son, entre otros, las empresas distribuidoras de gas industrial y de uso doméstico. De lo expuesto se aprecia que el tributo en cuestión no grava a la gasolina o a otros derivados del petróleo, como lo es el gas para uso doméstico, sino que se trata, en el primer caso de un tributo de carácter general que grava la expedición de licencias de funcionamiento, la autorización, el refrendo anual, el registro de todos los establecimientos comerciales o industriales, de prestación de servicios y bodegas cualesquiera que sea su naturaleza, y en el segundo y tercero, de un derecho que se causa por la obtención de la licencia de funcionamiento y el refrendo anual de dicha autorización, de, entre otras, a empresas, las distribuidoras de gas y de uso doméstico, sin que ello implique que se grave al producto derivado del petróleo, denominado gas para uso doméstico, ya que para ello aconteciera se haría necesario que el objeto de los tributos lo fuera precisamente ese, y como ya quedó demostrado, en las leyes impugnadas no se establece ningún tributo sobre la gasolina o a otros derivados del petróleo, cuya función corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión. De lo anterior, se colige que las leyes impugnadas no trasgreden lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, apartado 5o., inciso c), de la Constitución General de la República, que prohíbe a los estados establecer contribuciones sobre la gasolina y los derivados del petróleo y como consecuencia el Congreso del Estado de Jalisco no invadió la esfera de competencia de la federación al emitir los decretos de referencia, en razón de que los tributos citados no

están comprendidos dentro de las limitaciones y restricciones a la facultad impositiva de los estados.

Amparo en revisión 5238/79. — Gas Licuado, S. A. — 25 de enero de 1983. — Unanimidad de 18 votos. — Ponente: Alfonso López Aparicio.

PLENO. Séptima Época. Volumen 169-174. Primera parte. Pág. 51. Jurisprudencia. 1982-1983, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1986. pp. 155-156.

II.2 *Invasión de esferas en materia de energía eléctrica*

ENERGIA ELECTRICA. LA LEY DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MICHOACAN PARA EL AÑO DE 1978. INVADÉ LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA AUTORIDAD FEDERAL, POR ESTABLECER EN SU ARTICULO 17 UN TRIBUTU SOBRE EL CONSUMO DE. — El artículo 17 de la Ley de Ingresos Municipales del Estado de Michoacán para el año de 1978, sí crea un tributo sobre el consumo de energía eléctrica, como se desprende de la lectura del mismo, pues su redacción es clara en tal sentido y destina los fondos recaudados a costear el servicio de alumbrado público. Del texto de dichos preceptos aparece que el objeto del tributo es el consumo de energía eléctrica; sobre tal consumo se calcula el cobro; no se establece el pago del tributo por el aprovechamiento del alumbrado público, sino por consumir la energía eléctrica, de tal manera que quien no la consume no paga el tributo y el que la consume lo paga en proporción a su consumo. En consecuencia, se establece en la ley impugnada un tributo sobre el consumo de energía eléctrica, lo que está reservado al Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, subinciso a); pues sólo el Congreso Federal puede gravar la energía según este precepto, ya sea su producción, distribución, venta o consumo. Los estados sólo tendrán derecho a la participación que la ley federal determine, y los municipios, a su vez, sólo tendrán derecho al porcentaje que de esa participación señale la ley local.

Amparo en revisión 3014/79. — Industrias Químicas de México, S. A. 28 de septiembre de 1982. — Unanimidad de 16 votos. — Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

PLENO. Séptima Época. Volumen Semestral 163-168. Primera parte, p. 61.

PLENO. Informe 1982 Primera parte, tesis 13 p. 349. Jurisprudencia, 1982-1983, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1986. pp. 153-154.

COOPERACION PARA OBRAS PUBLICAS. DERECHOS DE. Exención en favor de las empresas de la industria eléctrica. El artículo 16 de la Ley Federal sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica debe ser interpretado en el sentido de que la franquicia que establece comprende todas las prestaciones tributarias de carácter local, es decir, impuestos, derechos o cualesquiera otras, independientemente del nombre que se les dé; y habiendo quedado excluido de la potestad tributaria de los estados, lo relativo al régimen tributario de esa industria, la prohibición alcanza a los mencionados derechos de cooperación, salvo el impuesto a la propiedad urbana y rústica, pero no a las mejoras de ésta, según lo dispone expresamente el artículo 17 de la citada ley.

RESOLUCION DE 24 DE MARZO DE 1965.

R.T.F.F., p. 19.

Jaime Cadena Rojo, *La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Ed. Trillas, México, 1976, pp. 54-55.

ENERGIA ELECTRICA. EXENCION DE IMPUESTOS A LAS EMPRESAS QUE LA PRODUCEN Y SUMINISTRAN. — El artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica establece que los estados, territorios, Distrito Federal y municipios no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica o sobre los capitales invertidos a los que expresa la fracción I del propio precepto. Por consiguiente, demostrando que un bien raíz de compañía productora y suministradora de energía eléctrica está destinada a tales fines, no puede ser gravada con tributo alguno, ni bajo el concepto de cooperación para pavimentos, ya que la exención que acuerda la ley general, y por tanto sin distingo alguno por lo que ve a la denominación del gravamen.

Quinta Época:

Tomo CVII, pág. 146-A.R. 4460/50. Cía. Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., unanimidad de 21 votos.

Tomo CXXVIII, p. 225. A. R. 889/55. Cía. Mexicana

de Luz y Fuerza Motriz, S. A., 5 votos.

Sexta Epoca: Tercera parte.

Vol. XCU, p. 22. A.R. 7233/64 Cía. Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., unanimidad de 4 votos.

Vol. XCVI, p. 65. A. R. 7831/64, Cía de Fuerza del Suroeste de México, S. A., unanimidad de 4 votos.

Vol. CII, p. 20. A. R. 1195/58, Cía. Mexicana de Luz y Fuerza, S. A., unanimidad de 4 votos.

Apéndice 1917-1975. Tercera parte. Segunda sala. pp. 282 y 283.

ENERGIA ELECTRICA. EXENCION DE DERECHOS DE COOPERACION A LAS EMPRESAS QUE LAS PRODUCEN Y SUMINISTRAN. — Para que una compañía concesionaria de servicios públicos de energía eléctrica pueda gozar de la exención de impuestos a que se refiere el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica, debe acreditar que un inmueble que originó los derechos de cooperación que se le cobran, constituye una inversión necesaria para la realización de su objeto social, demostrando que dicho bien raíz “forma parte de su capital base de tarifas” y que la misma compañía es concesionaria en los términos de la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento.

Compilación 1917-75. pp. 281 y 282. Javier Aguilar Alvarez. *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal*. Ed. ECASA, México 1984, p. 265.

II.3 Vías generales de comunicación no son gravables por las localidades.

INVASION DE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA AUTORIDAD FEDERAL. INCURRE EN ELLA EL FINCAMIENTO DE UN CREDITO FISCAL, POR PARTE DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL, A CARGO DE UNA EMPRESA CONCESIONARIA DEL SERVICIO PUBLICO FEDERAL DE AUTOTRANSPORTE, POR CONCEPTO DE ESTACIONAMIENTO DE SUS VEHICULOS FRENTE A SU TERMINAL. — Tomando en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o., fracción II, 149 y 165 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, las calles y calzadas por donde, por determinación de la Secretaría de Co-

municaciones y Transportes y previa la opinión de la autoridad local correspondiente, los caminos que deben atravesar las poblaciones, así como las terminales de autobuses, forman parte de las vías generales de comunicación; y que, en los términos de lo dispuesto por los artículos 3o. y 7o., del ordenamiento legal antes citado, las vías generales de comunicación (caminos, servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas, así como las calles y calzadas por donde deban atravesarse las poblaciones y las terminales mismas), están sujetas única y exclusivamente a los poderes federales, o sea, fuera de la esfera de atribuciones de las autoridades locales y municipales, y que, consecuentemente, sobre las mismas no puedan los estados, el Distrito Federal y los municipios establecer contribución alguna, resulta evidente que al estar comprobado en autos que el cobro del crédito fiscal que por concepto del estacionamiento hace el tesorero municipal de Zacapu, Michoacán, a la empresa quejosa, obedece propiamente a la ocupación temporal que sus unidades hacen frente a la terminal establecida en aquella población; y considerando, además, que dicha ocupación momentánea es una consecuencia propia del servicio público federal de autotransporte que tiene concesionada, ya que no sería posible la adecuada prestación del servicio de autotransporte de pasajeros sin que los autobuses se detengan en sus terminales para que los usuarios asciendan y desciendan, procede concluir que el fincamiento de dicho crédito, y el requerimiento de pago consecuente, conculcan lo dispuesto por los artículos 3o. y 7o. de la citada Ley de Vías Generales de Comunicación, e implican invasión de la esfera de atribuciones de la autoridad federal por parte del referido tesorero municipal de Zacapu, Michoacán y del actuario ejecutor de dicha tesorería.

Amparo en revisión 5197/1974. Autobuses Centrales de México, "Flecha Amarilla", S. A. de C. V. Agosto 19 de 1975. Ponente: Mtro. Ernesto Aguilar Alvarez.

PLENO. Séptima época. Volumen 80. Primera parte, Pág. 29. Jurisprudencia, 1976-1977, 2a. Sala, Ed. Mayo, México, 1979, pp. 272-273, Informe 1975. Primera parte. Pleno, pp. 425 y 426.

VIAS GENERALES DE COMUNICACION. SE ENCUENTRAN EXENTAS DE TRIBUTOS LOCALES EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 7o. DE LA LEY FEDERAL RESPECTIVA. —“El mencionado precepto establece que las vías generales de comunicación no podrán ser objeto de contribuciones locales. Por lo tanto, si en los autos del juicio se acredita por medio de un oficio en donde la misma autoridad le reconoce a la actora, Terminal de Autobuses Foráneos, que forma parte integrante de una vía general de comunicación, procederá que le aplique la exención respectiva, declarándosele exonerada del pago de contribuciones locales, y entre ellas, las que se causen por derechos por servicios de agua”.(97).

Revisión 109/81 resuelta el 28 de febrero de 1984, mayoría de 5 votos y 2 en contra.

Jurisprudencia. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Núm. 50, Febrero de 1984. Tesis 97, p. 699.

(COMENTARIO)

En efecto, de una revisión a la legislación, las vías generales de comunicación no pueden ser gravadas por contribuciones locales.

El artículo 7o. de la Ley Federal de Vías Generales de Comunicación prohíbe el establecimiento de contribuciones locales a las vías generales de comunicación.

De conformidad con la misma ley, las terminales de autobuses foráneos son parte de las vías generales de comunicación.

- La legislación sobre vías generales de comunicación es competencia de la federación. Art. 73 fracc. XVII.
- Las contribuciones solo pueden emanar de leyes art. 31 fracc. IV.
- Los derechos son una categoría de contribuciones Art. 2o. fracc. IV del CFF.
- Existen servicios públicos municipales como el de: aseo público, rastro, panteones, agua potable, etc.
- Las leyes de hacienda municipal no hacen excepción de pago de derechos municipales.
- El art. 133 constitucional establece la supremacía de las leyes federales frente a las locales y en el caso de

que éstas se opongan a aquéllas los jueces aplicarán las federales.

Por otro lado, el problema que se ocasiona al aplicar un criterio estrictamente jurídico es el de que, el ente local que suministre un servicio como lo es el de agua potable no está obligado a prestarlo si no se le paga el precio por el servicio, como en el caso, y si se aplica la ley para que se declare la exención del pago de derechos municipales, a su vez, el Municipio puede cortar el suministro, puesto que no existe disposición que le obligue a prestarlo en forma gratuita.

De lo cual se concluye que la disposición contenida en la Ley Federal de Vías Generales de Comunicación se extralimitó en la exención de toda contribución local, debiendo ser menos general, pues está claro que existen servicios imprescindibles, respecto de los cuales si no tiene potestad tributaria un ente local, éste sólo tiene la alternativa de no suministrarlo, lo cual ocurriría en perjuicio, en el caso, individual, pero no se viola así al citado precepto. Esto es, solo se contraviene en el supuesto de que se proporcione el servicio decretado exento.

ESTACIONAMIENTO DE VEHICULOS EN LA VIA PUBLICA. LA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL Y LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACAN NO INVADEN LA ESFERA DE LA AUTORIDAD FEDERAL. — La Ley de Ingresos Municipal y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán en cuanto establecen un impuesto por el estacionamiento de vehículos en las poblaciones, no implican la invasión de la esfera de la federación porque no legislan sobre vías generales de comunicación. El impuesto se causa por el estacionamiento en sitios interiores o exteriores de los mercados, calles, jardines, plazas, portales o cualquier otro sitio similar, por lo que no implica que se imponga una carga fiscal respecto de una materia impositiva reservada a la federación porque no se refiere a ninguna vía general de comunicación de las que enumera el artículo 1o. de esa ley y es obvio que aquellos sitios, aparte de que no constituyen ni forman parte de alguna vía general de comunicación, se encuentran al cuidado de las autoridades locales que procuran su vigilancia y conservación.

Amparo en revisión 653/1975. "Transportes Norte de So-

nora", S. A. de C. V. Febrero 10 de 1976, mayoría de 10 votos. Ponente: Mtro. Salvador Mondragón Guerra.

PLENO. Boletín No. 26 al Semanario Judicial de la Federación, p. 9.

Jurisprudencia 1976-1977, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1979. pp. 256-257., Informe 1976, Primera parte, pleno, p. 492. Tesis No. 9.

II.4 Invasión de esferas. En agua potable

INVASION DE ESFERAS. LOS DERECHOS DE AGUA POTABLE QUE COBRAN LAS AUTORIDADES LOCALES NO LA CONSTITUYEN INCOMPETENCIA DEL PLENO (LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL).—No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que al conocer, entre otros, de los amparos en revisión en los que se planteó una situación similar a la que se refiere el supuesto del artículo 9o. de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, el mencionado Pleno se ebocó al estudio y resolución de los mismos, estimando que cuando las autoridades locales pretendan cobrar a la Comisión Federal de Electricidad impuestos, contribuciones o gravámenes, cualquiera que fuese su origen o denominación, con excepción del impuesto predial, invaden la esfera de la autoridad federal, en atención a que dicha empresa goza de la exención prevista en el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica; pero, examinando detenidamente dicho criterio por cuanto admitió la competencia de dichos negocios y en virtud de que la controversia planteada por Petróleos Mexicanos en contra del DIF, por el cobro de derechos de agua potable y el 15% adicional, es de la misma naturaleza de la expresada y no es realmente propia de una invasión de esfera de atribuciones de la autoridad federal, es de concluirse que no debe insistirse en la aceptación de esta clase de asuntos, sino por el contrario, resolver que no se da el supuesto que contemplan los artículos 84, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo y 11, fracción IV bis, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, circunstancia por la que procede resolver que este Tribunal en Pleno carece de competencia legal para conocer de la revisión interpuesta.

Amparo en revisión 5071/80, —Petróleos Mexicanos.—4 de octubre de 1983. — Mayoría de doce votos de los señores ministros: Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Langle Martínez, Días Infante, Fernández Doblado, Rebolledo, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Inárritu, contra siete votos de los señores ministros: López Aparicio, Azuela Güitrón, Palacios Vargas, Moreno Flores, Del Río Rodríguez, León Orantes y Olivera Toro, emitidos en el sentido de la competencia del Pleno. — Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

PLENO. Séptima época. Volumen 175-180, Primera parte, p. 142.

Jurisprudencia, 1982-1983, 2a. Sala, Ed. Mayo, México, 1986. pp. 246-247.

INVASION DE ESFERAS. COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, NO SE SURTE SI EL PROBLEMA PLANTEADO ES SOLO DE LEGALIDAD (DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL DISTRITO FEDERAL). — De las disposiciones contenidas en el artículo 103 constitucional se advierte que el constituyente encomendó a los tribunales de la federación proteger, en beneficio de los gobernados de manera que éstos puedan acudir al juicio de garantías, las esferas de competencia de la federación y de los estados para mantener vigente el pacto federal, teniendo como base fundamental la no usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de cada esfera, lo cual implica que se observe y cumpla con lo dispuesto, entre otros, por los artículos 73, 74, 76, 79, 80, 89, 94, 103 al 106, 115 al 124, 129 y 130 al 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que delimitan las facultades de las autoridades federales y estatales. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, solamente deben entenderse, por una parte, los emitidos por la autoridad de un órgano del poder público federal que comprenden facultades constitucionalmente reservadas a los estados, con las cuales penetre al ámbito de atribuciones que

la constitución establece o reserva en favor de éstos y, por la otra, los que emite la autoridad de un órgano del poder público local que comprendan facultades constitucionalmente reservadas a la federación, de forma que incidan al ámbito de atribuciones del poder federal. Ahora bien si la parte quejosa Petróleos Mexicanos reclama la aplicación que el propio Departamento hace, en su perjuicio, de las disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que establecen los derechos por servicio de agua potable, así como las relativas al impuesto adicional del 15%, no puede estimarse que se haya planteado un caso de invasión de la esfera de atribuciones de la autoridad federal, por parte de las autoridades locales responsables, sino que, únicamente se está en presencia de un problema de mera legalidad porque se aduce que las autoridades locales actuaron ilegalmente porque aplicaron en forma incorrecta la ley citada.

Amparo en revisión 5071/80. — Petróleos Mexicanos. — 4 de octubre de 1983. Mayoría de doce votos de los señores ministros: Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Rebolledo, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo y Presidente Iñárritu, contra siete votos de los señores ministros: López Aparicio, Azuela Güitrón, Palacios Vargas, Moreno Flores, Del Río Rodríguez, León Orantes y Olivera Toro, emitidos en el sentido de la competencia del Pleno. — Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

PLENO. Séptima época. Volumen 175-180. Primera parte. Pág. 128.

Idem: Tesis 306, 307, 308, 309, 310 y 311.

Jurisprudencia, 1982-1983, 2a. Sala, Ed. Mayo, México, 1986. pp. 232-233.

II.5 Invasión de esferas en el impuesto predial

INVASION DE ESFERAS. EL IMPUESTO PREDIAL QUE COBRAN LAS AUTORIDADES LOCALES. NO LA CONSTITUYE (MUNICIPIO DE SALTILLO, COAHUILA). — Si la Comisión Federal de Electricidad, señala como acto reclamado de los CC. tesorero municipal de Saltillo, Coa-

huila y agente fiscal municipal de la propia tesorería, el requerimiento de pago relativo al impuesto predial, más recargos y adiciones de ley, correspondientes a las propiedades que la quejosa tiene en el citado Municipio, en tales condiciones, no puede estimarse que el problema planteado en el juicio de amparo sea realmente propio de una invasión por parte de las autoridades locales responsables, de la esfera de atribuciones de la autoridad federal, en virtud de que no encuadra en la hipótesis de invasión de esferas a que se refiere la fracción III del artículo 103 constitucional, ya que, según el acto reclamado, las autoridades locales responsables únicamente están cobrando el impuesto predial correspondiente a las propiedades que la agraviada tiene dentro del Municipio a su cargo, acto para el cual sí cuenta con atribuciones, pues que son las competentes constitucionalmente, de conformidad con lo establecido por las fracciones I y II del artículo 115 de la Carta Fundamental, que les faculta para que libremente administren; dentro de las funciones propias de sus cargos, la hacienda de su Municipio formada por las contribuciones que señalan las legislaciones de los estados, por lo que al ser obvio que dichas autoridades no están ejercitando facultades constitucionales reservadas a la federación, pues el cobro del impuesto predial, más recargos y adiciones de la ley a que se hace mérito, no es una atribución propia de la autoridad federal, debe concluirse que el acto reclamado no constituye una invasión de la esfera de facultades constitucionales al poder público federal.

Amparo en revisión 350/79. — Comisión Federal de Electricidad. — 18 de agosto de 1981. — Mayoría de 12 votos. — Ponente: Julio Sánchez Vargas.

PLENO. Séptima época. Volumen semestral 157-162. Primera parte, p. 285.

IDEM: Tesis 312, 314 y 315.

Jurisprudencia, 1982-1983, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1986. pp. 243-244.

INVASION DE ESFERAS. LOS DERECHOS DE COOPERACION QUE COBRAN LAS AUTORIDADES LOCALES NO LA CONSTITUYEN. (LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO). — No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que al conocer, entre otros, de los amparos en revisión que originan la formación de las te-

sis jurisprudenciales números 1 y 3, visibles en las páginas 259 y 305 de los informes de labores rendidos por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar los años de 1977 y 1978, respectivamente, en los que se planteó una situación similar a la que se refiere el supuesto del artículo 9o. de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, el mencionado Pleno se abocó al estudio y resolución de los mismos, estimando que cuando las autoridades locales pretendan cobrar a la Comisión Federal de Electricidad impuestos, contribuciones o gravámenes, cualquiera que fuese su origen o denominación, con excepción del impuesto predial, invaden la esfera de la autoridad federal, en atención a que dicha empresa goza de la exención prevista en el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Producción de Energía Eléctrica; pero, examinando detenidamente dicho criterio por cuanto admitió la competencia de dichos negocios y en virtud de que la controversia planteada no es realmente propia de una invasión, por parte de las autoridades locales responsables, de la esfera de atribuciones de la autoridad federal, es de concluirse que no debe insistirse en la aceptación de esa clase de asuntos, sino, por el contrario, resolver que no se da el supuesto que contemplan los artículos 84, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo y 11, fracción IV bis inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, circunstancia por la que procede resolver que este Tribunal en Pleno carece de competencia legal para conocer de la revisión interpuesta.

Amparo en revisión 5186/79.—Petróleos Mexicanos.—3 de febrero de 1981.—Mayoría de 12 votos.—

Ponente: Fernando Castellanos Tena.

PLENO. Séptima época. Volumen Semestral 157-162. Primera parte, p. 286.

Jurisprudencia, 1982-1983, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1986. pp. 247-248.

II.6 Invasión de esferas por anuncios de propaganda comercial

ANUNCIOS DE PROPAGANDA COMERCIAL DEL
ARTICULO 40 DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNI-

CIPIOS DEL ESTADO DE SINALOA NO INVADEN ESFERAS A LA AUTORIDAD FEDERAL.— Del contenido del apartado tercero de antecedentes del convenio de coordinación fiscal celebrado por las autoridades del Estado de Sinaloa y la federación, para el cobro y administración del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, se advierte que las autoridades de aquella entidad federativa estuvieron conformes en percibir una participación del 45% sobre la recaudación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, recargos y multas percibidas en su territorio, en sustitución de los impuestos locales y municipales sobre los ingresos que cause el impuesto federal sobre ingresos mercantiles. En otras palabras, la renuncia, por parte del Estado de Sinaloa, en que se traduce lo pactado en el convenio de coordinación, se limita a la facultad de gravar ingresos que causen aquel impuesto federal. Ahora bien, el artículo 40 de la Ley de Ingresos de los municipios del Estado, al establecer el impuesto sobre anuncios y propaganda comercial, establece que el causante de ese tributo es la empresa por cuya cuenta se fijan, exhiban, distribuyan o propalen anuncios de propaganda comercial, esto es, el objeto del impuesto no es un ingreso y, por ende, no se encuentra gravado tampoco por la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles; el costo de los anuncios que la empresa ordena fijar, exhibir o distribuir, no constituye para ésta un ingreso, sino en todo caso un egreso que como tal no se encuentra sujeto al impuesto que establece la ley federal mencionada. En este orden de ideas, si el impuesto que establece y reglamenta la ley reclamada, no recae sobre ingresos que perciban las personas físicas o morales dedicadas a la actividad de anunciantes, es indudable que no puede existir la invasión de esferas a la autoridad federal.

Amparo en revisión 2184/1974. Nutrientes Líquidos Mexicanos, S. A. de C. V. Junio 26 de 1975. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Mtro. Enrique Martínez Ulloa.

PLENO. Séptima época. Volumen 78. Primera parte, p. 14. Jurisprudencia, 1976-1977, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1979. p. 226.

II.7 Esferas tratándose de ganado y aves

GANADO Y AVES. IMPUESTO O DERECHOS POR

SU SACRIFICIO. SU COBRO NO ES MATERIA DE LEGISLACION FEDERAL (LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, ARTICULO 45). De la lectura de los artículos 1o. 5o. 11 y 18 del Decreto que creó las plantas "Tipo Inspección Federal", se desprende que el Congreso de la Unión legisló en materia de salubridad general, con fundamento en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal, en relación con la fracción IX del artículo 3o. del Código Sanitario que dice: "En los términos de este Código es materia de salubridad general: el control sanitario de alimentos. . .", exceptuando de su contenido el aspecto fiscal, que dejó a cargo de los estados y municipios. En consecuencia, ha de entenderse que el artículo 45 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Aguascalientes, al establecer el cobro de derechos por el sacrificio de aves y ganado, está regulando la materia fiscal y no la de salubridad general, ni imponiendo con ello requisitos sobre inspección sanitaria a las plantas "Tipo Inspección Federal", por lo que no se da en la especie el supuesto planteado de invasión de la esfera federal por actos de las autoridades locales señaladas como responsables.

Amparo en revisión 4280/76.—"Empacadora de Carnes Unidad Ganadera", S. A.—12 de septiembre de 1978.—Unanimidad de 15 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

PLENO. Séptima época, Volumen semestral 115-120. Primera parte, p. 69.

PLENO. Informe 1978. PRIMERA PARTE, tesis 19, p. 322.

Con el título: "GANADO Y AVES. EL COBRO DE IMPUESTOS O DERECHOS POR SU SACRIFICIO NO ES MATERIA DE LEGISLACION FEDERAL (LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, ART. 45)".

Jurisprudencia, 1978-1979, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1982, p. 338.

II.8 Amparo contra leyes cuando se alega invasión de esferas

INVASION DE ESFERAS DE LA AUTORIDAD LOCAL A LA FEDERAL EN SENTENCIA DEFINITIVA. CRI-

TERIO PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA, CUANDO SE ALEGA EN AMPARO CONTRA LEYES. — Los razonamientos contenidos en la tesis de jurisprudencia titulada: "LEYES INCONSTITUCIONALES, AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS FUNDADAS EN, NO CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO A UN JUEZ DE DISTRITO", publicada en el Volumen 72, Primera parte, p. 48, consultable en ACTUALIZACION IV ADMINISTRATIVA, tesis 518, p. 296 (Con datos del Apéndice 1975), son exactamente aplicables a los casos en que se alega invasión de esferas de la autoridad local a la federal en la competencia de la autoridad revisora, y si se trata de amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito y no ante los jueces de Distrito. En el caso en el que se combate la sentencia definitiva pronunciada por un Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Fiscal de un Estado cuyas sentencias tengan fuerza definitiva, tanto porque se estima aplicada una ley inconstitucional, como porque en la misma sentencia se invade la esfera de las autoridades federales, el amparo debe tramitarse ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, según la competencia prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por impugnarse una sentencia definitiva. Realmente no se trata de un amparo por invasión de esferas que deba tramitarse ante los jueces de Distrito, y se presume que la invasión de esferas que se estima se ha realizado en la segunda instancia, debe ser examinada como un concepto de violación por el tribunal revisor, independientemente de cuál sea el contenido de los conceptos de violación.

Amparo directo 2316/76. — Stéreo Jet de México, S. A. — 18 de enero de 1977. Unanimidad de 15 votos. — Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

SOSTIENEN la misma tesis:

Amparo directo 2774/76. — Gabinetes, S. A. — 12 de abril de 1977. Unanimidad de 18 votos. — Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez.

Amparo en revisión 1202/75. — Comisión Federal de Electricidad. — 3 de mayo de 1977. — Mayoría de 14 votos. — Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Ernesto Aguilar Alvarez.

PRECEDENTES: PLENO. Séptima época, Volumen semestral 97-102. Primera parte, p. 112.

Tesis que han sentado precedente:

Reclamación en el expediente No. 3484/74. — J.M. Cacias, S. A. — 25 de febrero de 1975. — Mayoría de 12 votos. — Ponente: David Franco Rodríguez. — Disidentes: Alfonso López Aparicio, Ezequiel Burguete Farrera, Ramón Canedo Aldrete, Ma. Cristina Salmorán de Tamayo y Salvador Mondragón Guerra.

PLENO, Séptima época, Volumen 72. Primera parte, p. 23.

PLENO. Séptima época, Volumen 74. Primera parte, p. 24.

Amparo directo 1468/76. — Anodize de México, S. A. — 19 de octubre de 1976. — Unanimidad de 15 votos. — Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

PLENO. Séptima época, Volumen semestral 91-96. Primera parte, p. 94.

PRECEDENTES PLENO. Cinco, tres por unanimidad y dos por mayoría.

NOTA: No se integra la tesis de jurisprudencia, en razón de que uno de los precedentes no fue aprobado por el mínimo señalado en el artículo 192 de la Ley de Amparo.

Jurisprudencia, 1978-1979, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1982. pp. 80-81.

LEYES. AMPARO EN EL QUE SE ARGUMENTA INDEBIDA APLICACION DE UNA LOCAL Y OMISION DE APLICACION DE UNA FEDERAL, EN SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR TRIBUNAL ADMINISTRATIVO LOCAL. — Si se combate una sentencia definitiva pronunciada por un tribunal administrativo de un Estado aun cuando se argumente que se aplicó indebidamente una ley local debiendo aplicarse una federal y el convenio de coordinación celebrado entre la federación y la entidad federativa e independientemente de que pueda considerarse reclamada una invasión de facultades de la esfera de la autoridad federal por la local y de que pueda ésta existir o no, debe conocer del amparo directo el Tribunal Colegiado de Circuito que le corresponda, conforme a los artículos 7o. bis, fracción I, inciso b) del capítulo III bis y 72 bis, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Amparo directo 2772/1976. Kindy Mills, S. A. Julio 12

de 1977. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Mtro. Ramón Canedo Aldrete.

Sostiene la misma tesis:

Amparo directo 1465/1976. Paz, S. A. Julio 20 de 1977. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Mtro. Ramón Canedo Aldrete. Amparo directo 2774/1976 Gabinetes, S. A. Abril 12 de 1977. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Mtro. Ernesto Aguilar Alvarez.

PLENO. Informe 1977. Primera parte, tesis 37, p. 301.

PLENO. Séptima época. Volumen semestral 103-108. Primera parte, pág. 166.

Jurisprudencia, 1976-1977, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1979, pp. 72-73; Jurisprudencia, 1978-1979, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1982. pp. 95-96.

LEY LOCAL, INCOMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA PARA RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN CUANDO SE IMPUGNA UNA, POR EXCEDER LOS LIMITES DE UNA LEY FEDERAL QUE REGLAMENTA. — Si en la demanda de amparo no se planteó un problema de constitucionalidad de leyes, sino que se estimó inconstitucional una ley local por violaciones a una ley federal y como consecuencia violados los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, como de esta manera no se ataca en forma directa el fundamento positivo del derecho mexicano que es la Constitución, sino en vía de consecuencia, no se surte la competencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia para resolver el recurso de revisión interpuesto, y la materia de la revisión debe ser reservada a un Tribunal Colegiado, de acuerdo con el artículo 85, fracción II, de la Ley de Amparo, y 7o. Bis, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Amparo en revisión 5994/74. — Baker Perkins de México, S. A. (acumulados). — 30 de noviembre de 1976. — Unanimidad de 15 votos. — Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Sostiene la misma tesis:

Amparo en revisión 1466/73. — Distribuidora de Cervezas Moctezuma, S. A. — 7 de diciembre de 1976. — Unanimidad de 18 votos. — Ponente: Jorge Iñárritu.

PRECEDENTES: PLENO. Séptima época. Volumen semestral 91-96. Primera parte, pág. 105.

Tesis que han sentado precedente:

Amparo en revisión 6554/67. — Josefa Gastélum Viuda de House (sucesión). — 28 de marzo de 1974. — Mayoría de 14 votos. — Ponente: Rafael Rojina Villegas. — Disidentes: Alfoso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Antonio Rocha Cordero y Enrique Martínez Ulloa.

PLENO. Séptima época. Volumen 63. Primera parte, pág. 27.

Amparo en revisión 3035/43. — Ramón D. Galván y Cía. y Coags. (acumulados) 10 de septiembre de 1974. — Unanimidad de 19 votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

PLENO. Séptima época. Volumen 69. Primera parte, p. 25.
PRECEDENTES PLENO. Cuatro, Tres por unanimidad y uno por mayoría.

Jurisprudencia, 1979-1979, 2a. sala, Mayo, México, 1982. pp. 101-102.

INVASION DE ESFERAS. INCOMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SUBSISTE EN LA REVISION EL PROBLEMA DE. — Si el Juez de Distrito analizó el problema planteado en la demanda de garantías sobre invasión de la esfera de las autoridades locales por parte de la autoridad federal y la parte recurrente no hace valer ningún agravio relativo a dicho problema, resulta obvio entonces que el recurso de revisión carece de materia alguna de que deba conocer la Suprema Corte funcionando en Pleno.

Amparo en revisión 3651/77. — Jardines del Buen Pastor, S. A. y Coags. — 4 de julio de 1978. — Unanimidad de 17 votos. — Ponente: José Alfonso Abitia Arzapalo.

PLENO. Séptima época. Volumen semestral 115-120. Primera parte, p. 103.

PLENO. Informe 1978. Primera parte, tesis 25, p. 326.

Tesis que ha sentado precedente:

Amparo en revisión 2420/73. — "Autotransportes de la Sierra General Lázaro Cárdenas", S. A. de C. V. — 14 de marzo de 1974. — Unanimidad de 16 votos. — Ponente: Ernesto Solís López.

PLENO. Séptima época. Volumen 63. Primera parte, p. 25.
Jurisprudencia, 1978-1979, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1982. pp. 81-82.

INVASION DE ESFERAS. CUANDO NO SE PLANTEA EN LA DEMANDA DE GARANTIAS NO SE SURTE LA COMPETENCIA DEL PLENO.—Para determinar si existe planteado un problema de invasión de la esfera correspondiente a la autoridad federal, por una autoridad local, deben examinarse los términos exactos de la cuestión jurídica planteada en la demanda de amparo y si en los conceptos de violación no se hace referencia a cuestión relacionada con alguna pretendida invasión de jurisdicciones, ni en ninguna parte de la demanda se argumenta que la autoridad responsable invadió la esfera de la autoridad federal y no se expresa en cumplimiento de la fracción VI del artículo 116 de la Ley de Amparo el precepto de la Constitución Federal que contenga las facultades de la federación que se consideren vulneradas, invadidas o restringidas, jurídicamente debe concluirse que no se propone un problema de invasión de esferas y por ende no se surte la competencia del Tribunal Pleno; por lo tanto, las argumentaciones de los quejosos en su demanda de garantías, en el sentido de que se omitió considerar la imposibilidad de aportar elementos de convicción, que no se examinó la presunción legal que aducen y que no se analizaron las declaraciones de los testigos, circunscriben la cuestión planteada un problema de legalidad, del que compete conocer en revisión a un Tribunal Colegiado.

Amparo en revisión 2704/75. José Landín Ortega. — 23 de febrero de 1976. — Unanimidad de 16 votos. — Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez.

PLENO. Séptima época. Volumen 86. Primera parte, p. 30. Jurisprudencia, 1978-1979, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1982. pp. 79-80.

INVASION DE ESFERAS. CUANDO NO SE PLANTEA EN LA DEMANDA DE GARANTIAS NO SE SURTE LA COMPETENCIA DEL PLENO.—Para determinar si existe planteado un problema de invasión de la esfera correspondiente a la autoridad federal, por una local, deben examinarse los términos exactos de la cuestión jurídica planteada en la demanda de amparo y si en los conceptos de violación no se hace referencia a cuestión relacionada con alguna pretendida invasión de jurisdicciones, ni en ninguna parte de la demanda se argumenta que la autoridad responsable invadió la esfera

de la autoridad federal y no expresa en cumplimiento de la fracción VI del artículo 116 de la Ley de Amparo el precepto de la Constitución Federal que contenga las facultades de la federación que se consideren vulneradas, invadidas o restringidas, jurídicamente debe concluirse que no se propone un problema de invasión de esferas y por ende no se surte la competencia del Tribunal Pleno. Consecuentemente las argumentaciones de los quejosos en su demanda de garantías, hechas en el sentido de que se omitió considerar la ley local que se le aplicó, ya que sí estaba garantizado el interés fiscal cuando fue declarado improcedente el recurso que interpuso: que los artículos invocados de la Ley de Ingresos Municipales no son aplicables por ser de rango inferior a la ley federal; y que ésta no debe quedar supeditada a la ley local, son sólo problemas de legalidad, cuyo conocimiento compete a un tribunal colegiado.

Amparo en revisión 5870/1974. Autobuses de Occidente, S. A. de C. V. Agosto 23 de 1977. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Mtro. Arturo Serrano Robles.

PLENO. Informe 1977. Primera parte, tesis 36, p. 300.

Jurisprudencia, 1976-1977, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1979. pp. 192-193.

INVASION DE ESFERAS. NO EXISTE OBLIGACION DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. — Cuando se trata de invasión de esferas, no existe obligación de acudir ante las autoridades de la entidad invasora, interponiendo recursos ordinarios, con el propósito de que se modifique o revoque el acto que invade la esfera competencial de otra entidad. La Ley de Amparo y la Constitución únicamente otorgan el juicio de garantías para corregir una violación de esferas, por tratarse de actos de autoridades que directamente violan la Constitución, y las autoridades invasoras no tienen competencia, en estos casos, para dirimir controversias por violaciones constitucionales, siendo el poder judicial federal el único órgano con facultades de resolver esas cuestiones, ya que se supone que la autoridad invasora viola disposiciones que rigen en una jurisdicción distinta a la que pertenece, y lesionan la esfera de aquella entidad, por lo que no existe razón para que en un conflicto de esa especie sea una autoridad superior de la invasora la que deter-

mine si se lesionan o no las atribuciones de una entidad no sujeta a su soberanía. Además, las fracciones XIII y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo limitan el principio de definitividad de la sentencia a cuando se está en presencia de resoluciones judiciales y actos de autoridades distintas a las judiciales, si existe el sistema de recursos ordinarios para combatir los actos de autoridad desarrollados dentro de la jurisdicción legal de las distintas entidades, ya sea de la federación o de los estados.

Amparo en revisión 2223/76. — Gas Comercial de Delicias, S. A. y otros. — 12 de julio de 1977. — Unanimidad de 16 votos. — Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

PRECEDENTES: PLENO. Séptima época. Volumen semestral 103-108. Primera parte, p. 163.

Tesis que han sentado precedente:

Amparo en revisión 8725/60. — Camerino Quintanar (sucesión). — 6 de junio de 1972. — Mayoría de 17 votos. — Ponente: Rafael Rojina Villegas.

PLENO. Séptima época. Volumen. 90 Primera parte, p. 45. Amparo en revisión 4922/75. — Comisión Federal de Electricidad. — 19 de abril de 1977. — Unanimidad de 16 votos.

Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

PLENO. Séptima época. Volumen. semestral 97-102. Primera parte, p. 113.

PRECEDENTES: PLENO. Tres, dos por unanimidad y uno por mayoría.

Jurisprudencia, 1978-1979, 2a. sala. Ed. Mayo, México, 1982. pp. 82-83.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA. NO ES NECESARIO AGOTAR PREVIO AL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE AMPARO, EL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO POR LA. — Este tribunal ha resuelto en casos similares al de la especie que no se surte la causa de improcedencia contenida en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, cuando el quejoso no agota el recurso de revisión previsto por los artículos 67, 68, 69 y 70 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, porque los preceptos 69 y 15 de este ordenamiento legal exigen más requisitos para la suspensión del acto reclamado, que los

consignados por el artículo 135 de la citada Ley de Amparo, al incluir en el aseguramiento el pago de posibles recargos y gastos de ejecución que no prevé el último; razón por la cual no es necesario que el interesado agote el recurso de revisión a que se hizo referencia para no incurrir en la causal de improcedencia aludida.

Amparo en revisión 87/85. Hilaturas de Puebla, S. A. 28 de febrero de 1985. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: J. Manuel Brito Velázquez.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 572/80. Francisco Zacatenco García. 1o. de agosto de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Gómez Mercado. Secretario: Miguel Angel Tejada O. Informe de la SCJN, 3a. parte, México, Ed. Mayo, 1985. p. 188.

IMPUESTOS FEDERALES, PARTICIPACION A LOS ESTADOS DEL RENDIMIENTO DE LOS. IMPROCEDENCIA DEL AMPARO. — Si se solicita la protección federal porque una ley establece en favor de los estados, distrito y territorios federales, una participación en los rendimientos de un impuesto federal, no porque se estime que el gravamen allí regulado atente contra los principios jurídicos que, en materia tributaria, establece la Constitución Política Mexicana; sino lisa y llanamente porque se argumenta que el Congreso de la Unión no tiene por qué establecer impuestos locales, ni aunque sea en la forma de participaciones, pues es a los congresos de los estados a los que corresponde la facultad de crear los impuestos que estimen conveniente, el problema así propuesto, indiscutiblemente en nada afecta los intereses jurídicos de los particulares, pues el hecho de que la federación participe o no a los estados del rendimiento de aquel gravamen, en nada altera la obligación que tienen los sujetos pasivos de la relación tributaria de cubrir el impuesto en cuestión; máxime si se considera que la participación para nada influye en la liquidación del tributo; de tal manera que la cuantía del mismo no aumenta ni disminuye por la circunstancia que se analiza. En otro orden de ideas, la circunstancia de que la quejosa hubiera acreditado que el gobierno de un Estado le otorgó exención de impuestos prediales, de dicha entidad federativa no pueden cobrarle ninguno de los gravámenes antes detallados; pero de

allí no se puede seguir que la federación esté impedida para gravar una o más de dichas fuentes so pena de violar los intereses jurídicos de los futuros causantes, pues tal significaría el desconocimiento de nuestro sistema federal tributario, conforme al cual existe la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos tanto de la federación como del Estado y Municipio en que residan.

Amparo en revisión 2859/1956. Cía. "Cemento Portland Blanco de México", S. A. Septiembre 2 de 1975. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Mtro. Abel Huitrón y A.

PLENO. Séptima época. Volumen 81. Primera parte. p. 15. Jurisprudencia, 1976-1977, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1979. p. 190.

IMPUESTOS MUNICIPALES.—Los que se decretan conforme a lo prescrito por el artículo 115 de la Constitución, no dan lugar al amparo.

5a. Ep., T. IX, p. 83. Amparo administrativo en revisión, Butrón, Erasmo y coags., 6 de julio de 1921, mayoría de 8 votos.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y IFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, pp. 119-120.

II.9 Leyes privativas

LEYES PRIVATIVAS. (LEGISLACION DEL ESTADO DE MORELOS). El hecho de que la Ley de Contribuciones para Obras Públicas de Urbanización en el Municipio de Cuernavaca y la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Municipio de Cuernavaca no establezcan el cobro para todos los propietarios de predios del Municipio de Cuernavaca, sino únicamente para aquellos propietarios que tengan sus predios en las calles en donde se realicen las obras de instalaciones de alumbrado público, no las convierte en leyes privativas; por el contrario, son leyes generales y abstractas, que no señalan a individuos en particular, sino que los causantes serán los propietarios en donde se realicen las obras urbanísticas dentro del municipio, pudiendo ser los de una u otra zona, siempre sujetos a la realización de obras, por cuya razón las leyes citadas no son privativas.

Amparo en revisión 5812/66 Delfino Salazar Roa, 18 de febrero de 1975.

Informe 1975, Primera Parte, Pleno, p. 429.

ALUMBRADO PUBLICO HACIENDA MUNICIPAL. LEGILACION DEL ESTADO DE MORELOS. SU TEXTO NO VIOLA EL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL. — La circunstancia de que el tributo de referencia recaiga únicamente sobre los propietarios o poseedores de predios con frente a la calle donde se instalen las unidades de vapor mercurial o fluorescente y no sobre toda la población, no significa que esa exacción sea privativa al texto del artículo 13 constitucional, pues por el contrario goza de los atributos de generalidad, abstracción y permanencia, a pesar de que contempla situaciones determinadas pero no concretas, por tratarse de una contribución especial, toda vez que se aplica por igual a todos los individuos que se encuentren o puedan encontrarse en la hipótesis plasmada en la ley, por otra parte, como se trata de un texto legal que no se extingue después de aplicarse a un caso concreto sino que sobrevive y permite que se siga aplicando a todos los demás casos idénticos; por este concepto goza también de la característica de permanencia.

Amparo en revisión 107/1972. Armando Sánchez Chávez. Julio 24 de 1973. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Mtro. Ernesto Aguilar Alvarez.

PLENO. — Informe 1973, p. 269.

Jurisprudencia, 1971-1973, 2a. sala. Ed. Mayo, México, 1975. pp. 52-53.

ALUMBRADO PUBLICO. NATURALEZA JURIDICA DE ESTE TRIBUTO CONSIGNADO EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS. — Para encontrar la verdadera naturaleza de este tributo, es menester acudir a lo que sobre el particular consignan diversos textos legales de la ley tildada de inconstitucional. Así el artículo 50 define los impuestos como "las prestaciones en dinero o en especie que establezca la ley en forma unilateral y con carácter obligatorio a cargo de todos los individuos que realicen los hechos previstos por la ley"; por su parte el artículo 52 precisa que son derechos fiscales "las contraprestaciones en dinero establecidas por la ley y por el uso o aprovechamiento de determinados servicios públi-

cos o administrativos municipales”: en tanto que el precepto 51 recoge la idea de lo que la doctrina jurídica ha denominado “tributo especial”, “contribución de mejoras”, “contribución especial”, etc.; y lo define como “las prestaciones en dinero o en especie que establezca la ley en forma unilateral y con carácter obligatorio a cargo de todos los individuos que obtengan un beneficio específico en sus bienes patrimoniales, derivado de la ejecución de obras públicas municipales o de otras actividades desarrolladas para satisfacción de las necesidades públicas municipales”. En la especie, de acuerdo con las definiciones recién insertas, no hay duda alguna de que se trata de una “contribución especial”, aunque la ley la identifique impropiamente como “derecho”, pues del contenido mismo del precepto 124, tildado de inconstitucional, se desprende que la causa de esa exacción no es la prestación del servicio público de alumbrado, el cual, por disposición expresa, es gratuito, sino la circunstancia de que el Municipio lleve a cabo ciertas actividades encaminadas a satisfacer con mayor eficacia aquel servicio, mediante la instalación de unidades de luz mercurial o fluorescente, con lo que los propietarios de predios frontales a esas obras inequívocadamente obtienen un beneficio.

Amparo en revisión 107/1972, Armando Antonio Sánchez Chávez. Julio 24 de 1973. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Mtro. Ernesto Aguilar Álvarez.

PLENO. — Informe 1973, p. 270.

Jurisprudencia, 1971-1973, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1975. pp. 53-54.

11.10 Competencia constitucional y jurisdiccional

COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL. CUANDO PUEDEN PLANTEARSE EN JUICIO DE GARANTÍAS. — La competencia de la autoridad, a que se contrae el artículo 16 constitucional, se configura con el conjunto de facultades que la propia ley suprema otorga a determinado órgano del Estado; de modo que una autoridad será competente para realizar un acto si la realización de éste encaja en las atribuciones de aquélla, en tanto que carecerá de tal competencia si al actuar rebasa los límites que se derivan

de las indicadas facultades; y es en esta última hipótesis cuando el gobernado que sufra una afectación en sus intereses jurídicos estará en aptitud de impetrar la protección de la justicia federal. A diferencia de la competencia constitucional, que estatuye la Carta Magna, la jurisdiccional está integrada por el conjunto de facultades que la ley secundaria y ordinaria confiere a determinada autoridad, cuya infracción no puede ser sometida al análisis del juzgador de amparo si previamente no ha sido estudiada y decidida por la potestad común (y entonces es la resolución pronunciada al respecto la que examina el mencionado juzgador). La competencia constitucional, o sea la que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes, es, pues, la única que, por estar protegida por el artículo 16 de la ley fundamental, puede ser examinada y resuelta directamente en el juicio de amparo; por el contrario, la competencia jurisdiccional sólo puede decidirse en la forma establecida por la ley ordinaria, que es la que la define y regula, en la inteligencia de que lo que sobre el particular se resuelve sí es impugnabile a través del aludido juicio, ya que en este supuesto lo que en realidad se plantea para su estudio no es la ilegalidad de la resolución que en cuanto a ella haya pronunciado la autoridad secundaria.

Amparo en revisión 2426/76. — Ingenio El Carmen, S. A. 27 de abril de 1977. — 5 votos. — Ponente: Arturo Serrano Robles.

2a. sala. Séptima época. Volumen semestral 97-102. Tercera parte, p. 53.

Jurisprudencia, 1978-1979, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1982. p. 32.

III. Principio de legalidad

IMPUESTOS MUNICIPALES. — Los decretados por los Ayuntamientos y no por las legislaturas, no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos, importa una violación constitucional.

Quinta Época:

Tomo II, Pág. 161. — Baigts, José.

Tomo II, Pág. 1344. — Allende, Pablo.

Tomo II, Pág. 360. — Escobar, Tomás.

Tomo II, Pág. 1227. — Compañía de Minerales y Metales, S. A.

Tomo IV, Pág. 372. — Figueroa Vda. de Gris, María.
Apéndice 1917-1975. Tercera Parte, Segunda Sala. Pág. 356, Tesis 211.

IMPUESTOS. — Si los que se cobran por los ayuntamientos no son de los contenidos en los presupuestos respectivos, sino creados por el cuerpo edilicio, contra su exacción procede conceder la suspensión, mediante fianza.

Quinta Epoca: Tomo XVI, Pág. 995 Alan, José.
Apéndice 1917-1975. Tercera Parte, Segunda Sala. Pág. 356, relacionada con la Tesis 211.

AYUNTAMIENTOS. — Su hacienda se formará como lo previene el Artículo 115 de la Constitución y las contribuciones impuestas por ellos, en virtud de acuerdos que no tengan carácter de leyes y menos de leyes expedidas por la legislatura competente, están en pugna con la Carta Magna.

Quinta Epoca.

Tomo I, Pág. 310. — Cruz, Nicanor.

Tomo II, Pág. 344. — Allende, Pablo.

Tomo II, Pág. 1360. — Escobar, Tomás.

Tomo III, Pág. 1227. — Cía de Minerales y Metales, S. A.

Tomo IV, Pág. 372. — Figueroa Vda. de Gris, María.

Apéndice 1927-1975. Tercera Parte, Segunda Sala. Pág. 573, tesis 340; Tesis 33 p. 51 de ap. 1917-65.

IMPUESTOS MUNICIPALES. — Los decretados por los ayuntamientos y no por las legislaturas, no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos, importa una violación constitucional.

Tomo II. Baigts, José, Pág. 161.

Tomo II. Allende, Pablo, Pág. 1344.

Tomo II. Escobar, Tomás, Pág. 360.

Tomo III. Cía. de Minerales y Metales, S. A. Pág. 1227.

Tomo VI. Figueroa Vda. de Gris, María. Pág. 372.

Jurisprudencia 136 (Quinta Epoca). Página 172. Sección Primera. Volumen 2a. Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965. En la compilación de fallos de 1917 a 1954 (apéndice al tomo CXVIII), se publicó con el mismo título. No. 547. Pág. 1013.

José Mauricio Fernández y C. "*Aspectos Fiscales de la*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en: Tribunal Fiscal de la Federación, *Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México*, Tomo, I, México, 1982. p. 357; Apéndice 1917-1965, 3a. Parte, 2a. Sala, Tesis 136, p. 172.

III.1 Inconstitucionalidad de leyes locales

PLANIFICACION Y EDIFICACION. — LEY DE. DEL ESTADO DE SONORA, ASI COMO SU REFORMA DEL DIEZ DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE, EN CUANTO CONTIENE EL ARTICULO 33, Y LA LEY QUE APROBO EL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HERMOSILLO, SONORA, ARTICULO 17, FRACCION V, Y 40, Y SU APLICACION A CARGO DEL AYUNTAMIENTO, TESORERO MUNICIPAL Y JUNTA CALIFICADORA DE HERMOSILLO, SONORA ES INCONSTITUCIONAL. — Tratándose de una obligación que genera un impuesto y de una ley impositiva que lo crea corresponde a la propia norma determinar las condiciones para establecer la obligación de construir determinada superficie y precisar la carga o tributo que por incumplimiento de esa obligación debe cubrir el particular, para el efecto de que se cumplan los presupuestos de la proporcionalidad y la equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal y del requisito que los fundamenta mediante la fijación expresa de la ley. Las leyes impositivas, por ser creadoras del impuesto, no deben contener bases generales, pues aun cuando muchas veces se deja a la Ley de Ingresos la fijación de las tarifas, tal procedimiento no varía la exigencia constitucional de que el impuesto se precise en la ley. En el caso concreto, se advierte que el artículo 33 de la Ley de Planificación no precisa el impuesto a las bases conforme a las cuales debe cobrarse, y en cambio sí deja que sean los ayuntamientos los que en sus leyes de ingresos determinen el impuesto que se debe cubrir por los predios sin construir; y consecuencia de ésto y por la forma en que se faculta a los ayuntamientos, es el Presupuesto de Ingresos para el Municipio de Hermosillo en el ejercicio fiscal de 1964, en su artículo 17, el que fija la tarifa, sin estar justificado el impuesto.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. 20, Pág. 41. — A.R. 508/66. — Juan Martínez Arámburu. Unanimidad de 17 votos.

Vol. 20, Pág. 41. — A.R. 235/66. — Rosaura M. de Maldonado. Mayoría de 16 votos.

Vol. 25, Pág. 39. — A.R. 1112/66. — Hugo Pennok Bravo. — Unanimidad de 19 votos.

Vol. 25, Pág. 39. — Amparo en revisión 1605/66. — Gastón Madrid Domínguez. — Unanimidad de 20 votos.

Vol. 27, Pág. 87. — A.R. 1460/66. — José Mazón y Coags. — Unanimidad de 17 votos.

Apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1917-1975, 1a. pt. tesis 86 p. 196.

Inst. de Inv. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, pp. 164-165.

III.2 La base de las contribuciones

VALOR CATASTRAL COMO BASE DEL IMPUESTO PREDIAL, SU DETERMINACION NO DEBE QUEDAR AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 14, FRACCION I, Y 46 DE LA LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE MEXICO. POR VIOLACION A LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 DE LA CARTA MAGNA. — “Es inexacto que la Ley de Catastro del Estado de México no pueda violar lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución por contener únicamente lineamientos y bases para la determinación del valor catastral. En efecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Hacienda del Estado de México ese valor catastral es la base para determinar el monto del impuesto, de tal forma que sí puede infringir el principio que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, conforme al cual la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria; es decir, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, el objeto, la base y la cantidad de la prestación, de tal modo que a las autoridades exactoras no les quede ningún margen de discrecionalidad en

cuanto a su determinación, sino que su función se constriña a aplicar a los casos concretos las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad por el poder legislativo. Del análisis conjunto de los artículos 14 y 16 de la Ley de Catastro del Estado de México, este último con los diversos 38, 39 y 40 de la propia ley, se advierte que facultan a la Dirección de Catastro para fijar el valor catastral de un predio mediante avalúos de gabinete, con base en clasificaciones generales de tipos de edificaciones y los instructivos que apruebe el ejecutivo, de manera que se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la fijación del valor catastral de los predios, que constituye uno de los elementos característicos y fundamentales del impuesto ya que este valor catastral es la base para la fijación del impuesto predial de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Hacienda del Estado de México. No es óbice a lo anterior lo aducido en el sentido de que precisamente dicho avalúo se debe aproximar lo más posible al valor comercial, lo cual se realiza a través de estudios de gabinete en los que se toma en cuenta el valor de la tierra, de las construcciones, zona de ubicación, servicios públicos y otros elementos fundamentales. En efecto, si bien los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México establecen que el valor catastral que se fije mediante avalúos de gabinete se deberá aproximar lo más posible al valor comercial que pudiera tener en la época en que se realice la valuación, también lo es que el último de dichos preceptos remite, para la determinación de los valores unitarios, a los artículos 38 y 40 de esa ley en los que se indica que el valor unitario se basará en clasificaciones generales que aún cuando deben tomar en cuenta la clase de materiales, calidad de la mano de obra, tiempo de haberse construido y estado de conservación, excluyen la posibilidad de que se practiquen avalúos individuales con participación pericial, de forma tal que se deja al arbitrio de la autoridad el señalar en cada caso concreto la fijación del valor catastral, pues bastará que le fije una determinada calidad a ese predio. En las relacionadas condiciones procede concluir que los artículos 14 y 16 de la Ley de Catastro del Estado de México, sí resultan violatorios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 6915/83. Rodolfo León y otros. 23 de

mayo de 1985. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Carlos de Silva Nava. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: Carlos Arturo Lazalde Montoya.

Presidente:

Amparo en revisión 4972/83. Inversiones Orión, S. A. 6 de septiembre de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Santiago Rodríguez Roldán. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Fátima Sámano Hernández.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Informe 1985 segunda parte, 2a. Sala, Ed. Mayo, tesis 60, pág. 55.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, PARA 1961, SU ARTICULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. — Examinando el artículo 15, fracción I, inciso c) y II, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, se advierte que se establece un sistema de derechos consistentes en señalar un mínimo y un máximo dentro del cual la autoridad determina el derecho concreto a pagar por cada causante, sin que la propia ley prevenga base alguna para determinar por qué, dentro de ese límite, debe aplicarse determinada cuota a un contribuyente específico. Esto, ciertamente resulta contrario a los principios de proporcionalidad y equidad, según lo ha dicho este Tribunal Pleno. Lo mismo sucede con el segundo sistema contenido del inciso h) en adelante (salvo la última parte en que se vuelve al principio), pues en ésta se establecen derechos que van de menos a más tomando en cuenta el monto del capital en giro y no el costo del servicio que el Estado presta, que debe ser la base para determinar el derecho. En realidad, lo que sucede es que la ley reclamada dio a los derechos el mismo tratamiento que debe darse a los impuestos, en los que sí se puede gravar, en la forma señalada. Este criterio ha sido sustentado por este Tribunal Pleno. Todo lo anterior sucede también en el caso de la fracción II, del propio artículo 15, pues se establece un primer sistema consistente en señalar un mínimo y un máximo dentro del cual la autoridad determina el derecho que debe pagar el causante, sin que exista base alguna para ese efecto, lo que es contrario al artículo 31, fracción IV, de la Constitución. La propia fracción también establece un segundo sistema, y en otras partes de la misma, en el que se toma en cuenta, para fijar el derecho, el capital en giro y no el costo del ser-

vicio prestado con lo cual sigue un sistema propio de los impuestos y no de los derechos.

Amparo en revisión 3176/1961. Gasolina, Aceites y Refracciones, S. A. y Coags. Abril de 1975. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mtro. Jorge Saracho Alvarez.

PLENO Séptima época. Volumen 76. Primera parte. Pág. 45. Tesis que ha sentado precedente:

Amparo en revisión 6857/1967. Raúl Melgar Maldonado y Coags. Octubre 9 de 1973. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mtro. Ramón Canedo Aldrete.

PLENO. Séptima época. Volumen 58. Primera parte, Pág. 33.

Amparo en revisión 2217/1962. "Malta", S. A. Enero 30 de 1975. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Mtro. Erique Martínez Ulloa.

PLENO. Séptima época. Volumen 73. Primera parte. Pág. 23.

Jurisprudencia, 1976-1977, 2a. Sala, Ed. Mayo, México, 1979. pp. 277-278.

DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO c), II, INCISO d), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES. — Investigar el monto de los capitales en giro para determinar la cuantía de dichos derechos, no constituye ningún servicio prestado a los particulares, puesto que son las autoridades las que necesitan conocer y constatar su valor, y por ello esa investigación no justifica que se tome como base del derecho el importe de dichos capitales; tampoco justifica la fijación de los derechos con base en los referidos capitales, la vigilancia que dicen las autoridades debe hacerse para determinar si los causantes están cumpliendo con la ley, pues esa vigilancia tampoco constituye un servicio prestado al particular, sino una función oficial propia de la autoridad,

cuyo sostenimiento queda a cargo de los ingresos públicos por concepto de impuesto.

Compilación 1917-75. Primera parte, pleno. Págs. 94 y 95. Javier Aguilar Alvarez, *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal Vigente*, Ed. ECASA, México, 1984. pp. 146-147.

DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), Y II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1961, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES. — Investigar el monto de los capitales en giro para determinar la cuantía de los derechos por expedición, traspaso, revalidación y canje de permisos y licencias no constituye ningún servicio prestado a los particulares, puesto que son las autoridades las que necesitan conocer y constatar su valor, y por ello esa investigación no justifica que se tome como base del derecho el importe de dichos capitales; tampoco justifica la fijación de los derechos con base en los referidos capitales, la vigilancia que dicen las autoridades debe hacerse para determinar si los causantes están cumpliendo con la ley, pues esa vigilancia tampoco constituye un servicio prestado al particular, sino una función oficial, propia de la autoridad, cuyo sostenimiento queda a cargo de los ingresos públicos por concepto de impuestos.

Amparo en revisión 3176/1961. Gasolina, Aceites y Refacciones, S. A. y Coagda. Abril 15 de 1975. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mtro. Jorge Saracho Alvarez. PLENO. Séptima época. Volumen 76. Primera parte. Pág. 19. *Jurisprudencia*, 1976-1977, 2a. Sala, Ed. Mayo, México, 1979. p. 249.

III.3 Facultad impositiva de los ayuntamientos

AYUNTAMIENTOS. — FACULTAD IMPOSITIVA DE LOS. — La exigencia constitucional de que los ayuntamientos

dispongan libremente de sus propios recursos, no puede considerarse violada por la colaboración que las autoridades estatales le presten al Municipio, en la recaudación de los fondos que a éste corresponden y en tales condiciones la intervención del Estado en el cobro de dichos impuestos no altera en manera alguna el imperativo constitucional antes mencionado.

5a. Ep., T. CXIX, p. 3353, Amparo administrativo en revisión 3219/51, Portillo, Margarita y coags., 1o. de febrero de 1954, unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, p. 33.

MUNICIPIOS.—COMPETENCIA DE LOS.—PARA LA FIJACION DEL IMPUESTO.—La facultad concedida por el artículo 152 de la Constitución General, a los municipios, para la administración de su hacienda, no implica la de fijación de contribuciones, que está reservada únicamente a las legislaturas de los estados.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de impuestos 1917-1985*, p. 159.

III.4 Contratos celebrados por los ayuntamientos

AYUNTAMIENTOS.—CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS.—Es indudable que el contrato celebrado entre dos ayuntamientos, está hecho entre personas morales, entidades políticas; pero también es cierto que dichas entidades representan a una comunidad y tienden a velar por los intereses de los habitantes de su jurisdicción; de modo que si uno de ellos celebra un contrato, concediéndolo que pertenecía al pueblo de su jurisdicción, en cambio de otra cosa que podría satisfacer las necesidades del mismo, lo hace en representación de todo el conglomerado de éste y, por lo tanto, al desaparecer, los actos ejecutados por él a nombre del pueblo, deben estimarse y juzgarse en la forma en que fueron hechos.

5a. Ep., TXLVIII, p. 1985. Amparo administrativo en revisión 3334/33 García, Simeón y coags., 7 de mayo de

1936, unanimidad de 4 votos. Ponente: A. Aguirre Garza.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, pp. 32-33.

III.5 Aplicación de los impuestos municipales

IMPUESTOS. — APLICACION DE LOS. — Al establecer la fracción IV del artículo 31 constitucional, la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que residen los contribuyentes, está señalando que los impuestos federales se aplicarán exclusivamente para los gastos de la Federación, los estatales para los del Estado, y los municipales para los del Municipio; de manera que si una ley impone una contribución para una obra determinada de un Municipio y extiende la exacción del impuesto a toda la república, indudablemente que la contribución es inconstitucional, en virtud de que las obras de carácter municipal únicamente pueden cubrirse con los arbitrios municipales.

5a. Ep., T. LXV, p. 2723, Amparo administrativo en revisión 3630/39, Arriguanaga Peón, Manuel de, 28 de agosto de 1940, unanimidad de 4 votos.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, p. 108.

GASTOS PUBLICOS. — Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquéllos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos. ID. ID. — Al establecer la fracción IV del artículo 31 constitucional, la obligación para contribuir a los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que se resida, se está refiriendo a que los impuestos federales se aplicarán exclusivamente para los gastos de la Federación, los estatales para los de los estados y los municipales para los de los municipios; por lo que si una ley impusiera una contribución para una obra determinada de un Municipio y extendiera su aplicación a toda la república, indudablemente que contraría la consti-

tución, porque las obras de carácter municipal únicamente pueden cubrirse con los arbitrios municipales.

5a. Ep., T. LXIX, p. 398, Amparo administrativo en revisión, 8402/40, Cabezut Alberto N. y coags., 11 de julio de 1941, unanimidad de 5 votos.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, p. 85.

IV. Exención de contribuciones

IV.1 Exención a la UNAM y a la Universidad Autónoma Metropolitana

EXENCION DE IMPUESTOS Y DERECHOS ESTATALES O MUNICIPALES. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, NO ES CONTRIBUYENTE DE IMPUESTOS Y DERECHOS ESTATALES O MUNICIPALES. Conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, no estarán sujetos a ninguna clase de impuestos o derechos federales, locales o municipales los ingresos y los bienes propiedad de esta institución; en tal virtud, frente a esta disposición no puede aplicarse el artículo 593 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, pues no obstante que en este último precepto no se incluye a la Universidad Nacional Autónoma de México como beneficiaria de la exención del pago de derechos por servicios de agua, al determinar el artículo 17 de la Ley Orgánica que no es contribuyente de impuestos y derechos federales, estatales o municipales, prevalece su aplicación sobre las leyes de hacienda del Departamento del Distrito Federal que es local y general, por tener aquélla el carácter de federal y especial.

Tomado de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. Epoca, Año II, No. 7, Agosto de 1979, p. 25. Javier Aguilar Alvarez, *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal*. Ed. ECASA, México, 1984, p. 287.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, EXENCION DE IMPUESTOS A LA.— La regla de que la ley posterior deroga a la anterior sólo opera cuando ambas normas caben dentro de la misma esfera de competencia; por

ejemplo, si las dos son federales, o bien si las dos normas son de carácter local. Así, aunque es verdad que tanto la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, como la Orgánica de la Universidad, proviene del Congreso de la Unión, debe advertirse que la primera de ellas se expidió en ejercicio de la facultad que al mencionado Congreso le confiere el artículo 73, fracción VI, de la Constitución General de la República, atribuyéndole el carácter de legislador local para el Distrito Federal, al paso que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional se emitió, por el mismo Congreso, en su calidad de legislador federal. Si se trata de una materia situada dentro de la órbita de atribuciones del legislador federal, la ley emitida por éste, aunque sea más antigua, prevalece sobre la norma posterior que sea de índole local. Por otra parte, es indiscutible que la ley de hacienda entraña una norma general, aplicable a todos los habitantes, a todas las personas, físicas o jurídicas, mientras que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México se expidió para regular sólo el funcionamiento de una persona jurídica determinada, y es imposible negarle su carácter de ley especial. Ahora bien, aún tratándose de normas que estén ubicadas en la misma esfera de atribuciones, sobre la ley general prevalece la que tienen indiscutiblemente la índole de especial. El artículo 17 de la citada Ley Orgánica previene que no estarán sujetos a ninguna clase de impuestos o derechos federales, locales o municipales, ni los ingresos de la Universidad ni los bienes que sean de su propiedad.

Compilación 1917-75, págs. 521 y 522, Javier Aguilar Alvarez, *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal*. Ed. ECASA, México, 1984, pp. 9-10.

(COMENTARIO)

El Congreso de la Unión no puede limitar la competencia tributaria local y al eximir de contribuciones a la UNAM en una ley orgánica, tal precepto carece de validez, prevaleciendo lo establecido en las leyes locales si es de su competencia, como en el caso del impuesto predial, a partir de las reformas de 2 de febrero de 1983 al art. 115 constitucional, respecto del cual solo las localidades pueden legislar y no la Federación y

suponiendo que la UNAM adquiriera un predio dentro de una municipalidad, pese a lo ordenado en ley federal, si las leyes impositivas locales no contemplan su exención, prevalece la obligación de la UNAM de pagar contribuciones.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. — NO ES SUJETO DEL PAGO DE DERECHOS. — De conformidad con la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es obligatoria para este Tribunal, la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO no es sujeto del pago de derechos, ya que sobre la Ley General de Derechos para el año de 1982, que es la de carácter general, debe prevalecer el artículo 17 de la Ley Orgánica de dicha institución educativa, por ser una norma de índole especial.(4)

Revisión No. 1452/86. — Resuelta en sesión de 2 de marzo de 1987, por mayoría de 7 votos, 1 en contra y 1 más con los resolutivos. — Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo. Secretario: Lic. Trinidad Cuéllar Carrera.

Revista del TFF, 2a. Epoca, Año VIII, No. 87, Marzo de 1987. p. 700.

Tesis aislada de la Sala Superior.

EXENCION DE IMPUESTOS Y DERECHOS ESTATALES O MUNICIPALES. — UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA, NO ES CONTRIBUYENTE DE LOS MISMOS. — Conforme al artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, no estarán sujetos a ninguna clase de impuestos o derechos federales, locales o municipales, los ingresos y los bienes propiedad de esta institución; en tal virtud, frente a esta disposición no puede aplicarse el artículo 42 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, pues no obstante que en este último precepto no se incluye a la Universidad Autónoma Metropolitana como beneficiaria de la exención del pago del impuesto predial, al determinar el artículo 5o. de su Ley Orgánica, que no es contribuyente de impuestos y derechos federales, locales o municipales, prevalece su aplicación sobre la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que es local y general, por tener aquélla el carácter de federal y especial.(17)

Revisión No. 1289/80. — Resuelta en sesión de 5 de octubre de 1981, por unanimidad de 6 votos. — Magistrada po-

nente: Margarita Lomeli Cerezo. — Secretario: Lic. Raúl Armando Pallares Valadez.

Revista del TFF, 2a. Epoca, Año IV, No. 22, Octubre de 1981. p. 445.

Tesis aislada de la Sala Superior.

IV.2 No exención de derechos a los organismos descentralizados

DERECHOS POR INSCRIPCIÓN DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS, REFACCIONARIOS Y DE HABILITACIÓN O AVIO, PAGO DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. — El Artículo 157 de la Ley General de Instituciones de Crédito establece que: Las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito estarán sujetas al pago de todos los derechos que correspondan por la prestación de servicios de la Federación, de los estados y los municipios, en las mismas condiciones en que deban pagarlos los demás causantes. Luego no es verdad que dicho precepto simplemente prevenga que las repetidas instituciones que no están exentas del pago de "derechos", sino que, además, estatuye que los pagarán en las mismas condiciones que "los demás causantes" y no en otras más onerosas. Por otra parte, según el texto del artículo 157 de la Ley de Instituciones de Crédito la fracción XVII del artículo 694 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal solo puede tener aplicación si la liquidación que se haga conforme a la fracción XV, excede sobre el 0.25% del importe de la operación suscrita.

Sexta Epoca, Tercera Parte. Vol. XXXVII, p. 87. R. F. 481/59. — Banco de Comercio, S. A., 5 votos.

Vol. XXXIX, pág. 54. R.E. 87/60. — Banco de Comercio, S. A., 4 votos.

Vol. XLVIII, p. 39. R. F. 234/60. — Banco de Comercio, S. A., 5 votos.

Vol. XLVIII, p. 39. R.F. 449/60. — Banco de Comercio, S. A., 4 votos.

Apéndice 1917-1975. Segunda Sala, p. 276. Tesis 151.

IV.3 Solo la Federación puede gravar a las instituciones de crédito

INSTITUCIONES DE CRÉDITO. SOLO LA FEDERA-

CION PUEDE GRAVARLAS CON IMPUESTOS. — Solo la Federación puede legislar en lo tocante al establecimiento de impuestos a las instituciones de crédito y por lo mismo, cualquier impuesto que se exija a dichas instituciones, ya por los estados o por los municipios, con apoyo en una ley local, viola en perjuicio de la institución afectada las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Quinta Epoca:

Tomo XXXII, Pág. 2021. — Comisión Monetaria, S. A.

Tomo XXXII, Pág. 2176. — Banco de México, S. A.

Tomo XLV, Pág. 451. — Banco de Montreal.

Tomo LVII, Pág. 133. — Caja de Préstamos para obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura.

Tomo LXXI, Pág. 1159. — Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Apéndice 1917-1975. Tercera parte. Segunda sala. Pág. 379.
Tesis 223.

IV.4 Exención al IMSS y a instituciones de beneficencia privada

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. ESTA EXENTO DE CUBRIR IMPUESTOS MUNICIPALES O LOCALES, POR OBRAS DE PLANIFICACION. — El Instituto Mexicano del Seguro Social no debe cubrir el impuesto para obras de planificación, de acuerdo con el artículo 377 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, pues tal disposición legal, que establece que solamente están exentas del pago de impuestos las misiones diplomáticas cuando sean propietarias de predios beneficiados con dichas obras de planificación, constituye una regla de carácter general que admite excepciones, como la consignada en el artículo 123 de la Ley del Seguro Social, sus dependencias y servicios, gozarán de exención de impuestos, de donde cabe concluir que jurídicamente no está obligado a cubrir impuestos municipales o locales, como es el impuesto para obras de planificación.

Compilación 1917-75. Segunda sala, p. 492. Javier Aguilar Alvarez. *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal*, Ed. ECASA, México 1984, p. 204.

(COMENTARIO)

Sí es competencia local o municipal gravar sobre determinadas áreas no exclusivas de la Federación, en dichas áreas el Municipio puede imponer contribuciones a organismos descentralizados como el IMSS, por lo cual el criterio de la Corte no es afortunado por carecer de fundamento constitucional.

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. NO ESTA OBLIGADO A PAGAR EL IMPUESTO SOBRE POZOS ARTESIANOS. — En el artículo 595 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal se establece como regla para todos los posibles causantes, el pago del impuesto sobre pozos artesianos; pero como en la Ley del Seguro Social, que por la propia naturaleza del Instituto viene a ser específicamente aplicable, se le exime de impuestos, resulta evidente que no es causante del impuesto antes citado, ya que es un organismo descentralizado encargado de un servicio público nacional.

Compilación 1917-75. Segunda sala, p. 495. Javier Aguilar Alvarez. *Ibidem*.

(COMENTARIO)

Para que un organismo que preste servicios públicos esté exento de impuestos es necesario que expresamente las leyes locales lo ordenen.

Cf. Tesis 134 de la Compilación 1917-75, p. 281 y 282.

BENEFICIENCIA PRIVADA, INSTITUCIONES DE. DEBEN CONSIDERARSE EXENTAS DE IMPUESTOS LOCALES. — El artículo 7o. de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada determina que las mismas se consideran de utilidad pública, que están exceptuadas del pago, ente otros, de los impuestos y derechos establecidos por las leyes del Distrito Federal, y que solo "no gozarán de la exención de impuestos locales que concede este artículo, cuando las leyes que establezcan dichos impuestos declaren expresamente que no quedan exentas de ellos personas o instituciones entre las que queden incluidas las de asistencia privada . . ." Sin duda alguna, el propósito perseguido por el artículo 7o., párrafo segundo, que se ha transcrito, consiste en advertirle al futuro legislador, que, si intenta gravar a las instituciones de asistencia

privada con algún tributo, no debe exteriorizar su deseo de tal suerte que la inexistencia de la franquicia simplemente se deduzca de la fórmula empleada, o que la exención solo pueda estimarse implícitamente excluida de tal fórmula, sino que, por el contrario, la intención legislativa debe traducirse en una declaración inequívoca y directa. Dicho en otras palabras, para que haya de entenderse que una institución de beneficencia no goza de la franquicia fiscal, se requiere que concurren las siguientes consideraciones: (1) que la ley tributaria local contenga una declaración en que se niegue la exención; (2) que esa declaración sea expresa; (3) que la misma se aplique, de modo terminante, a sujetos dentro de los cuales haya de considerarse necesariamente incluidas las instituciones de asistencia privada. Este último requisito, como ya se dijo, entraña la exigencia de que el precepto declare, no solo en forma terminante, sino asimismo de manera directa, no estar exentas del impuesto, o bien con carácter específico las instituciones de asistencia privada, o bien ciertas categorías de sujetos dentro de los cuales deban, por necesidad, comprenderse aquellas instituciones.

Compilación 1917-75, págs. 259 y 260. Javier Aguilar Alvarez. *Id.*, pp. 10-11.

V. Constitucionalidad del impuesto sobre remuneración del trabajo personal

IMPUESTO SOBRE REMUNERACION DEL TRABAJO PERSONAL. CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL Y LAS LEYES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA CORRESPONDIENTES A LOS EJERCICIOS FISCALES DE 1960, 1961, 1963, 1964, 1965 y 1966. Los artículos 73, fracción X, y 123 constitucionales, reservan a la Federación el poder de legislar sobre las relaciones obrero-patronales, y sobre las existentes entre el Estado y sus empleados, pormenorizando y desarrollando las bases rectoras establecidas en el último precepto citado, pero no le reservan poder tributario sobre las percepciones de los trabajadores y empleados, que es materia impositiva concurrente de la Federación, por efecto de los artículos 65, fracción II, 73, fracción VII, y 31, fracción IV, constitucionales, y de los esta-

dos, por disposición de este último artículo y del 124, también constitucional; en consecuencia, al establecer la legislatura de Tijuana, Baja California, el gravamen referido, no invadió la esfera de poder reservada a la Federación. La ley analizada por otra parte, al establecer el sistema de recaudación del tributo por medio de retención de las cuotas al través de los pagadores de los sueldos o salarios, no es violatoria del tercer párrafo del artículo 4o. constitucional, ya que la garantía de que nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial, no alcanza a la facultad económico-coactiva del Estado, pues si éste se hallara obligado en cada caso a obtener resolución judicial para hacer efectivo el impuesto, se vería en peligro su propia estructura y funcionamiento.

Amparo en revisión 7325/1966. Fernando Octavio Pulido L. Julio 20 de 1971. Unanimidad. Ponente: Mtro. Enrique Martínez Ulloa.

PLENO.— Séptima Época, Volumen 31, Primera Parte, Pág. 21.

NOTA: Jurisprudencia con idéntico criterio para el Estado de Sinaloa, consultable en este volumen ACTUALIZACION III ADMINISTRATIVA, tesis 3290, Pág. 337.

Jurisprudencia, 1971-1973, 2a. Sala, Ed. Mayo, México, 1975. pp. 336-337.

IMPUESTOS SOBRE REMUNERACION DEL TRABAJO PERSONAL. NO ES INCONSTITUCIONAL EL DECRETO NUMERO 200 DE LA LEGISLACION DE SINALOA QUE LO ESTABLECE EN LA LEY DE HACIENDA. Los artículos 73, fracción X, y 123 constitucionales reservan a la Federación el poder de legislar sobre las relaciones obrero-patronales, y sobre las existentes entre el Estado y sus empleados, pormenorizando y desarrollando las bases rectoras establecidas en el último precepto citado, pero no le reservan poder tributario sobre las percepciones de los trabajadores y empleados, que es materia impositiva concurrente: de la Federación, por efecto de los artículos 65, fracción I, 73 fracción VII y 31 fracción IV, constitucionales, y de los Estados, por disposición de este último artículo y del 124, también constitucional; en consecuencia, al establecer la legislatura de Sinaloa el gravamen referido, no invadió la esfera de poder reservada

a la Federación. La ley analizada, por otra parte, al establecer el sistema de recaudación del tributo por medio de retención de las cuotas al través de los pagadores de los sueldos o salarios, no es violatoria del tercer párrafo del artículo 4o. constitucional, ya que la garantía de que nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial, no alcanza a la facultad económico-coactiva del Estado, pues si éste se hallara obligado en cada caso a obtener resolución judicial para hacer efectivo el impuesto, se vería en peligro su propia estructura y funcionamiento.

A. D. 1012/1963-Alicia García Lizárraga. Unanimidad de 16 votos. Sexta Epoca, Volumen CXXIV Primera Parte, Pág. 48.

A. R. 1116/1964-Banco Occidental de México, S. A. Unanimidad de 20 votos. Séptima Epoca, Volumen 7, Primera Parte, Pág. 31.

A. R. 1015/1963-Angel Torrénategui Millán. Unanimidad de 19 votos. Séptima Epoca, Volumen 7, Primera Parte, Pág. 31.

A. R. 1004/1963-Bertha Olgúin Urquídez. Unanimidad de 19 votos. Séptima Epoca, Volumen 7, Primera Parte Pág. 31.

A. R. 1016/1963-José Hilario Guzmán Landeros. Unanimidad de 18 votos. Séptima Epoca, Volumen 8, Primera Parte, Pág. 33.

PLENO. Séptima Epoca. Volumen 12. Primera Parte. Pág. 43.

Jurisprudencia. 1971-1973, 2a. Sala, Ed. Mayo, México, 1975. pp. 337-338.

VI. Proporcionalidad y equidad

CAFE, IMPUESTO POR COMPRAVENTA DE PRIMERA MANO DE. EN BENEFICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIAPAS (DECRETO NUMERO 26 DE FEBRERO DE 1959). CONSTITUCIONALIDAD. El Decreto que establece un impuesto de \$0.04 por compraventa de primera mano de cada kilogramo de café es constitucional, porque satisface los requisitos que ordena el artículo de la Constitución Federal, esto es, que los impuestos se establezcan

a través de una ley, que sean públicos. El impuesto fijado en el Decreto no es exorbitante ni ruinoso, ni el poder legislativo al establecerlo se excedió en sus atribuciones constitucionales. Tampoco aparece que el impuesto de \$0.04 sobre compraventa de primera mano de cada kilogramo de café sea desproporcionado e inequitativo demostración que en todo caso correspondería a los quejosos.

Compilación 1917-75. Primera parte Pleno. p. 74.
Javier Aguilar Alvarez. *Op. cit.* p. 170.

LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO, LEYES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUILA, JALISCO PARA 1977, 1978 y 1979, QUE ESTABLECEN DERECHOS POR EXPEDICIÓN DE. VIOLAN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL. Las Leyes de Ingresos para el Municipio de Tequila, Jalisco, correspondientes a los años de 1977, 1978 y 1979 se limitan a establecer el mínimo y el máximo de los derechos que se causan por la expedición y obtención de licencias de funcionamiento y refrendo anual de dicha autorización, así como el registro correspondiente de los establecimientos comerciales, industriales, de prestación de servicios y bodegas cualesquiera que sea su naturaleza, a cargo de éstos últimos, así como de, entre otros, a las empresas distribuidoras de gas industrial y para uso doméstico, fijándose en dichas leyes una cuota mínima y máxima, pero sin fijar un criterio preciso conforme al cual hacer la determinación concreta acerca de cada negociación dedicada a los giros comerciales de referencia, con vista al cálculo, respecto de éstos, de la cuota fiscal correspondiente, de tal manera que, en todo caso, cualquier determinación por las autoridades municipales del tributo combatido, tendrá que ser arbitraria, puesto que como se ha expresado las leyes impugnadas no establecen un criterio fijo conforme al cual se determinen las cuotas que por los derechos en cuestión, les corresponda pagar a los sujetos de dicho tributo. Esta deficiencia de la ley reclamada se traduce en una falta de proporcionalidad y de equidad del tributo reclamado, ya que no suministra un procedimiento a seguir para aplicar una cantidad entre la cuota mínima y máxima que fija, por lo que el cobro se fija en forma arbitraria, ya que según el arbitrio de la autoridad bien pudo haber sido determinado en una cantidad mayor o menor que la que se trata

de hacer efectiva, puesto que no hay elemento legal que permita controlar la proporcionalidad y equidad de los derechos causados por los conceptos que prevén las leyes impugnadas y bien puede ocurrir que al amparo de esta vaguedad de dichas leyes, se estén imponiendo derechos más onerosos a una que a otras negociaciones similares; así pues, la situación ambigua que establece la ley impugnada resulta ser violatoria de los principios de equidad y proporcionalidad establecidos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 5238/79. — Gas Licuado, S. A. — 25 de enero de 1983. Unanimidad de 18 votos. — Ponente: Alfonso López Aparicio.

PLENO. Séptima época. Volumen 169-174. Primera parte. Pág. 101.

Jurisprudencia, 1982-1983, 2a. sala, Ed. Mayo, México, 1986. pp. 172-173.

VII. Obras públicas

OBRAS PUBLICAS. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA PARA EL AÑO DE 1965. SU APLICACION NO ENTRAÑA UN PROBLEMA DE RETROACTIVIDAD, SI NO DE VIGENCIA DE LA MISMA. La vigencia de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Municipio de Cuernavaca, para el año de 1965, se surte a partir del 6 de enero de 1975 y será desde esa fecha cuando el quejoso está obligado al pago de las prestaciones fiscales respectivas, ya que atendiendo a lo establecido por el artículo 12 de la Ley de Hacienda Municipal, hasta el 5 de enero del mismo año en que estuvieron aplicándose la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del año de 1964, no se establecía la obligación de pagar impuestos por las obras de alumbrado o embanquetado, tal situación solo rigió hasta el 5 de enero de 1965, porque a partir del 6 de enero del propio año se publicó y entró en vigor la Ley de Ingresos para ese año, fijándose esa obligación a cargo de los propietarios de predios del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

— Compilación 1917-75. Primera parte. Pleno. Pág. 192. Javier Aguilar Alvarez, *Op. cit.*, pp. 149-150.

OBRAS PUBLICAS. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA PARA EL AÑO DE 1965. OBLIGACIONES A CARGO DE LA AUTORIDAD Y DE LOS PARTICULARES. La obligación que tiene el Municipio de Cuernavaca de realizar las obras de embanquetado y alumbrado a que se refiere la ley combatida, no releva a los sujetos del impuesto del pago del mismo, realizada la construcción de las obras, procede que la autoridad municipal determine el monto del impuesto que corresponde a las mismas y gire su cobro a los propietarios de los predios respectivos en la forma y términos previstos por la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el año de 1965.

A. R. 1554/1966-María Teresa López de Urueta. Unanimidad de 15 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 55.

A. R. 1372/1966-Julio Cardoso Hernández y Coags. Unanimidad de 17 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 55.

A. R. 2533/1966-Ignacia Eulalia Pedroza y Coags. Unanimidad de 17 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 55.

A. R. 2903/1966-Antioco Cortés y Coags. Unanimidad de 17 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 55.

A. R. 2979/1966-Blanca Pérez de Casas y Coags. Unanimidad de 17 votos. — Séptima época. Volumen 11. Primera Parte. Pág. 55.

JURISPRUDENCIA. PLENO. Séptima época. Volumen 12. Primera parte. Pág. 53.

Jurisprudencia, 1971-1973, 2a. Sala. Ed. Mayo, México, 1975. p. 479.

OBRAS PUBLICAS. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTOS DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA PARA EL AÑO DE 1965. OBLIGACIONES A CARGO DE LA AUTORIDAD Y DE LOS PARTICULARES. La obligación que tiene el Municipio de Cuernavaca de realizar las obras de embanquetado y alumbrado a que se refiere la ley combinada, no releva a los sujetos del impuesto de pago del mismo. Realizada la construcción de la obras, procede que la

autoridad municipal determine el monto del impuesto que corresponde a las mismas y gire su cobro a los propietarios de los predios respectivos en la forma y términos previstos por la Ley de Ingresos y Presupuestos y Egresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el año de 1965.

Compilación 1917-75. Primera parte. Pleno. Pág. 191. Javier Aguilar Alvarez, *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal Vigente*, Ed. ECASA, México, 1984. p. 149.

OBRAS PUBLICAS. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA 1965; LEY DE CONTRIBUCIONES PARA OBRAS PUBLICAS DE URBANIZACION PARA EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA Y LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DE MORELOS. GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA. Teniendo el carácter de impuesto, por definición de la ley, el gravamen que en materia de obras públicas se cobra a los particulares, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, en virtud de que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria, en la que solo se manifiesta la voluntad del Estado en una ley; ello además de que la Ley de Contribuciones para Obras Públicas y Urbanización del Municipio de Cuernavaca en sus artículos 4o., 5o. y siguientes establece las cuotas correspondientes sin que sea necesario atender al valor de las obras y determinar el monto del impuesto. Este criterio, que en la jurisprudencia original, publicada en el Volumen 12, Primera Parte, Pág. 52, del Semanario Judicial de la Federación, se refería exclusivamente a la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Municipio de Cuernavaca para el año fiscal de mil novecientos sesenta y cinco, debe comprender también tanto a la Ley de Contribuciones para Obras Públicas y Urbanización del propio Municipio del Estado de Morelos, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia.

Apéndice 1917-1975.

Primera parte. Pleno. Págs. 190 y 191.

Javier Aguilar Alvarez, *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal Vigente*, Ed. ECASA, México, 1984. pp. 139-140.

OBRAS PUBLICAS. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA

CA PARA EL AÑO DE 1965. GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA. Teniendo el carácter de impuesto, por definición de la ley, el gravamen que en materia de obras públicas se cobra a los particulares, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, en virtud de que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria, en la que solo se manifiesta la voluntad del Estado en una ley; ello, además, de que la ley combatida, en sus artículos 4o., 5o. y siguientes, establece las cuotas correspondientes, sin que sea necesario atender al valor de las obras y determinar el monto del impuesto.

A. R. 1554/1966-María Teresa López de Urueta. Unanimidad de 15 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 54.

A. R. 1372/1966-Julio Cardoso Hernández y Coags. Unanimidad de 17 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 54.

A. R. 2533/1966-Ignacia Eulalia Pedroza y Coags. Unanimidad de 17 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 54.

A. R. 2903/1966-Antioco Cortés y Coags. Unanimidad de 17 votos. Séptima época, Volumen 11. Primera parte. Pág. 54.

A. R. 2979/1966-Blanca Pérez de Casas y Coags. Unanimidad de 17 votos.—Séptima época. Volumen 11. Primera Parte. Pág. 54.

JURISPRUDENCIA. PLENO. Séptima época. Volumen 12. Primera parte. Pág. 52.

Jurisprudencia, 1971-1973, 2a. Sala. Ed. Mayo, México, 1975. pp. 478-479;

Apéndice 1917-1975. Primera Parte, Pleno. Pág. 189. en Javier Aguilar Alvarez, *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal Vigente*, Ed. ECASA, México, 1984. p. 139.

OBRAS PUBLICAS. EL DECRETO NUMERO 23 RELATIVO A LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON, ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, POR CUANTO A SUS ARTICULOS 20 AL 27, QUE REGULAN LO RELATIVO A LOS DERECHOS DE COOPERACION.—Si el costo de la obra afecta directamente los intereses del quejoso, es ne-

cesario, por imperativo del artículo 14 constitucional, que tenga conocimiento previo de dicho costo, el cual se le cobra en forma proporcional; sin embargo, el ordenamiento combatido no establece precepto alguno por virtud del cual se dé a conocer a los causantes el valor de las obras antes de su iniciación, ni los precios conforme a los cuales habrán de ejecutarse; mucho menos se establecen cuotas sujetas a tarifas determinadas para que los interesados tengan conocimiento de la cantidad que deben cubrir, con anterioridad a la realización de las obras, sino que la distribución del costo de la obra en forma proporcional entre los sujetos gravados se hace unilateralmente por el fisco local, lo que indudablemente viola la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En efecto, el artículo 25 del ordenamiento tildado de inconstitucional, establece la forma de determinación del crédito fiscal, distribuyendo el costo de la obra en forma proporcional entre los sujetos gravados y conforme al anterior artículo 24, el porcentaje o costo proporcional de la obra deberá pagarse, por metro lineal o por metro cuadrado, según el caso.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia. Apéndice 1917-1975.

Primera parte. Pleno. Págs. 187 y 188.

Jurisprudencia, 1971-1973, 2a. Sala. Ed. Mayo, México, 1975. pp. 476-477.

OBRAS PUBLICAS. LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS. LOS GRAVAMENES RECAIDOS SOBRE LAS OBRAS DE EMBANQUETADOS Y ALUMBRADO, ENTRE OTRAS, TIENEN EL CARACTER DE IMPUESTOS. — La Ley de Hacienda Municipal en sus primeros seis capítulos, señala las percepciones con las que se integra la hacienda pública de los municipios del Estado de Morelos, consigna como tales percepciones los impuestos, derechos, derechos-impuestos, participaciones y aprovechamientos. Bajo cada uno de sus rubros, en el capítulo correspondiente, se señalan las fuentes de percepción respectiva. En la fracción IV del artículo 3o. se establece que quedan comprendidos como impuestos, por su naturaleza propia los que graviten sobre urbanización, ornato e higiene, y en el artículo 23, textualmente, se establece que el impuesto sobre urbanización,

ornato e higiene "se causará por la ejecución de obras en beneficio general (arreglo de calles, banquetas, introducción de agua, etc.), como por gravámenes sobre obstáculos en la vía pública o apertura de establecimientos o locales insalubres dentro del radio de las poblaciones de acuerdo con la reglamentación especial que se expide". La Ley de Hacienda Municipal establece sobre la materia un régimen especial, conforme al cual los gravámenes recaídos sobre obras de la especie indicada, tienen el carácter de impuestos, o sea que en el caso nos encontramos frente a una declaración legislativa en virtud de la cual tales percepciones revisten dicho carácter.

A. R. 1554/1966-María Teresa López de Urueta. Unanimidad de 15 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 53.

A. R. 1372/1966-Julio Cardoso Hernández y Coags. Unanimidad de 17 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 53.

A. R. 2533/1966-Ignacia Eulalia Pedroza y Coags. Unanimidad de 17 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 53.

A. R. 2903/1966-Antioco Cortés y Coags. Unanimidad de 17 votos. Séptima época. Volumen 11. Primera parte. Pág. 53.

A. R. 2979/1966-Blanca Pérez de Casas y Coags. Unanimidad de 17 votos. — Séptima época. Volumen 11. Primera Parte. Pág. 53.

JURISPRUDENCIA. PLENO. Séptima época. Volumen 12. Primera parte. Pág. 51.

Jurisprudencia, 1971-1973, 2a. Sala. Ed. Mayo, México, 1975. pp. 478-478.

VIII. — Competencia de autoridades

COMPETENCIA. — LA TIENE EL TESORERO GENERAL DEL ESTADO DE COAHUILA PARA EMITIR ORDENES DE VISITA EN RELACION CON IMPUESTOS FEDERALES COORDINADOS. — De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo de la cláusula cuarta del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con

el gobierno del Estado de Coahuila y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1983, las funciones de la Secretaría que en el mismo se confieren al Estado pueden ser ejercidas por el gobernador de la entidad y por quienes conforme a las disposiciones locales o municipales tengan facultades para administrar contribuciones, por lo que, si el citado tesorero en términos de los artículos 94, 98, 99 y 100 fracción III de la Constitución de dicha entidad; 71 y 72 fracción II, 74 y 79 del Código Fiscal del Estado, es el encargado de administrar su hacienda pública, misma que se encuentra integrada por el producto de las contribuciones decretadas por el Congreso, debe considerarse que es autoridad facultada para aplicar el convenio y por ende competente para ordenar y practicar visitas de auditoría en relación con impuestos coordinados, por habersele conferido expresamente al Estado tales facultades en la cláusula décimo primera del referido convenio de colaboración.

Juicio No. 185/86. — Sentencia de 14 de marzo de 1988, por unanimidad de votos. — Magistrado Instructor: Alejandro Sánchez Hernández. — Secretaria: Lic. Ma. Guadalupe Monserrat Herrera Zorrillo.

Revista del TFF, 3a. época, año I, No. 5, mayo, 1988, pp. 41-42. Precedentes de las Salas Regionales.

COMPETENCIA. — CARECE DE ELLA EL DIRECTOR DE INGRESOS DE LA TESORERIA GENERAL DEL ESTADO DE COAHUILA PARA IMPONER MULTAS POR INFRACCIONES EN RELACION CON EL CUMPLIMIENTO DE LOS IMPUESTOS FEDERALES COORDINADOS. — De conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo de la cláusula cuarta del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el gobierno del Estado de Coahuila, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1983, las funciones de la Secretaría que en el mismo se confieren al Estado pueden ser ejercidas por aquellas autoridades estatales o municipales que realicen funciones de igual naturaleza a las mencionadas en dicho convenio, por lo que si el citado funcionario no se encuentra expresamente facultado por los artículos 72, 79 y 80 del Código Fiscal de dicha entidad, preceptos en los que la

autoridad pretende apoyar su acto de molestia, ni por dispositivo alguno de la legislación estatal para imponer sanciones, debe considerarse que el director de ingresos de la Tesorería General del Estado de Coahuila, no es autoridad competente para ejercer la facultad de imponer multas por infracciones en relación con el cumplimiento de los impuestos federales coordinados, conferida expresamente al Estado en la cláusula décimo segunda fracción II del multicitado convenio, ya que como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un régimen de facultades expresa como el que opera en nuestro sistema jurídico, las autoridades solo pueden realizar aquéllo que la ley les autoriza, pues de lo contrario se violarían los principios de seguridad jurídica y de legalidad consignados en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Juicio No. 368/87.—Sentencia de 11 de marzo de 1988, por unanimidad de votos.—Magistrado Instructor: Alejandro Sánchez Hernández.—Secretaria: Lic. Ma. Guadalupe Monserrat Herrera Zorrilla.

Revista del TFF, 3a. Epoca, año I, No. 5, mayo, 1988, pp. 40-41. Precedentes de las Salas Regionales.

COMPETENCIA.—CARECE DE ELLA EL DIRECTOR DE INGRESOS DE LA TESORERIA GENERAL DEL ESTADO DE COAHUILA PARA ORDENAR VISITAS DOMICILIARIAS EN RELACION CON IMPUESTOS COORDINADOS. De conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo de la cláusula cuarta del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el gobierno del Estado de Coahuila, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1983, las funciones de la Secretaría que en el mismo se confieren al Estado pueden ser ejercidas por aquellas autoridades estatales o municipales que realicen de igual naturaleza a las mencionadas en dicho convenio, por lo que si el citado funcionario no se encuentra expresamente facultado por los artículos 72 y 80 del Código Fiscal de dicha entidad, preceptos en los que la autoridad pretende apoyar su acto de molestia, ni por dispositivo alguno de la legislación estatal para emitir órdenes de visita, debe considerarse que el director de ingresos de la Tesorería General del Estado de Coahuila, no es autoridad competente para ejercer

la facultad de ordenar visitas de auditoría conferida expresamente al Estado en la cláusula décimo primera del multicitado convenio, ya que como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un régimen de facultades expresas como el que opera en nuestro sistema jurídico las autoridades solo pueden realizar aquéllo que la ley les autoriza, pues de lo contrario se violarían los principios de seguridad jurídica y de legalidad consignados en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Juicio No. 162/87.— Sentencia de 9 de marzo de 1988, por mayoría de votos. Magistrado Instructor: Alejandro Sánchez Hernández. Secretaria: Lic. Ma. Guadalupe Monserrat Herrera Zorrilla.

Revista del TFF, 3a. época, año I, No. 5, mayo, 1988, p. 40. Precedentes de las Salas Regionales.

DIRECTOR GENERAL DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO.—ES COMPETENTE PARA ORDENAR REVISIONES DE ESCRITORIO EN LOS TERMINOS DEL CONVENIO DE COORDINACION DE 27 DE DICIEMBRE DE 1979 Y LA LEGISLACION LOCAL.—El convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal celebrado entre el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y el gobierno del Estado de Guanajuato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1979, establece que para los efectos de la administración y cobro de las obligaciones fiscales de los contribuyentes de tributos federales, incluyendo en ellos los impuestos sobre la renta y al valor agregado, el gobierno del Estado de Guanajuato, a través del gobernador del mismo, o de los funcionarios que conforme a la legislación local sean competentes en materia fiscal, ejercerán entre otras las atribuciones de ordenar y practicar auditorías e inspecciones para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Por su parte, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trata dispone que la determinación, administración y recaudación de los impuestos federales y locales corresponde a la Secretaría de Finanzas del propio Estado; y el artículo 19 del Código Fiscal del Estado mencionado señala como autoridades fiscales al Secretario de Finanzas y el Director General de

Ingresos; finalmente los artículos 20, 24, fracciones III y VII y 29 del propio Código Fiscal disponen que las autoridades fiscales están facultadas, entre otras cosas, para solicitar de los causantes los datos e informes relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En consecuencia, el Director General de Ingresos es un funcionario que conforme a la legislación local es autoridad fiscal, resultando competente para ordenar la práctica de revisiones de escritorio, que constituyen una especie del género inspecciones.

Revisión No. 1095/85. — Resuelta en sesión de 26 de junio de 1985, por unanimidad de 7 votos. — Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo. — Secretaria: Lic. Guadalupe Cueto Martínez.

Revista del TFF, 2a. Epoca, año VI, No. 66, junio de 1985, pp. 1020-1021.

Tesis aislada de la Sala Superior.

AUTORIDADES FISCALES. — FACULTADES DE LAS. — (LEGISLACION DE COAHUILA). — El recaudador de rentas del Estado en un Municipio y el tesorero municipal del mismo, no son partes que por carecer de imperio, necesitan de la mediación judicial para hacer la consignación de los causantes morosos, sino funcionarios públicos que aplican disposiciones fiscales, con la facultad que les concede la Ley de Causantes Morosos.

5a. Epoca, Tomo LXI, p. 2922, Amparo administrativo en revisión 3568/39, García Cepeda, Ricardo, 18 de agosto de 1939, unanimidad de 5 votos. ponente: José M. Truchuelo.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, p. 32.

IX. — Cooperación

COOPERACION. — CUANDO ES IMPUESTO. — Cuando se urbaniza una zona con dinero propio del Ayuntamiento y después se emite una ley con el fin de que los predios beneficiados, paguen un impuesto por concepto de tal beneficio, no se está en presencia de un sistema fiscal comúnmente de cooperación, en el cual, el costo de las obras está fuera de las po-

sibilidades del Estado, y por tanto, en tal caso, el impuesto que se cobre reúne las características de tal y no es necesaria la audiencia previa de los afectados para darles a conocer el costo de las obras ya que se trata de un impuesto fijo, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV de la Constitución, por ser proporcional, equitativo y destinado al pago de gastos públicos.

5a. Epoca T. CVII, p. 963, Amparo administrativo en revisión 7865/48, Godoy, María Mercedes Loreto, 8 de febrero de 1951, unanimidad de 4 votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, p. 51.

COOPERACION. — (LEGISLACION DE JALISCO). —

El impuesto cobrado por cooperación para la urbanización del Estado de Jalisco, es un verdadero impuesto, por haberse realizado las obras con peculio del Ayuntamiento y cobrarse dicho impuesto para cubrir un gasto público ya efectuado, en forma proporcional y equitativa en razón al aumento de los predios beneficiados con la urbanización; por tanto, en el caso del cobro de dicho impuesto, se justifica el empleo de la facultad económico coactiva.

5a. Epoca, T. CVII, p. 963, Amparo administrativo en revisión 7865/48, Godoy, María Mercedes Loreto, 8 de febrero de 1951, unanimidad de 4 votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, p. 54.

COOPERACION Y PLUSVALIA EN EL ESTADO DE JALISCO. — (GARANTIA DE AUDIENCIA). — Dadas las características del cobro por cooperación que hacen de él un verdadero impuesto y no un "derecho de cooperación", el imperativo constitucional consagrado por el artículo 14 de la Carta Magna, permite que hasta el procedimiento contencioso-administrativo, al darse conocimiento al afectado de la asignación correspondiente, surja el derecho de audiencia, precisamente porque las obras que originaron el impuesto de referencia, al contrario de lo que ocurre en los sistemas de

cooperación, fueron realizados con fondos propios del Ayuntamiento de Guadalajara.

5a. Época, T. CVII., p. 963, Amparo administrativo en revisión 7865/48, Godoy María Mercedes Loreto 8 de febrero de 1951, unanimidad de 4 votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, p. 55.

X. Las Leyes de Ingresos

LEYES DE INGRESOS. Aún cuando las leyes de ingresos, tanto de la Federación (artículo 65, fracción II, de la Ley Suprema), como de los estados y municipios, deben ser aprobadas anualmente por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales correspondientes, esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo tributario que condiciona la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas.

Sexta época. Primera parte:

Vol. XLVI, Pág. 263. — A.R. — 3571/59. — Común Insuperante, S. A. — Unanimidad de 16 votos.

Vol. LIV, Pág. 161. — A.R. 5225/50. — Alfonso Jean y Coags. Unanimidad de 16 votos.

Vol. XCIII, Pág. 39. — A.R. 8753/49. — Rodríguez Hermanos, S. A. y Coags. — Unanimidad de 17 votos.

Vol. XCIII, Pág. 39. — A.R. 136/48. — Centro Peletero, S. A. — Unanimidad de 17 votos.

Vol. XCIII, Pág. 39. — A.R. 8640/49. — Hielo, Luz y Fuerza, S. de R.L. — Unanimidad de 17 votos.

Apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1917-1985, 1a. pt., tesis 81, p. 165.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, p. 151.

XI.—*Sobreseimiento*

SOBRESEIMIENTO.—DEBE DECRETARSE CUANDO SE IMPUGNA UNA LIQUIDACION DE IMPUESTOS LOCALES Y SUS RECARGOS Y SANCIONES CORRESPONDIENTES.—Conforme a lo dispuesto por el artículo 104, fracción I, segundo párrafo de la Constitución, en relación con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, este organismo es un tribunal contencioso administrativo federal que tiene por objeto dirimir las controversias que se susciten en las materias de su competencia entre la administración pública federal y los particulares; por tanto, y en relación con el artículo 23 de dicha Ley Orgánica, que en sus diversas fracciones establece los actos y resoluciones impugnables ante las salas regionales, sin que entre ellas se incluyan las que liquiden impuestos locales ni las que impongan sanciones por infracción a leyes fiscales y administrativas locales, es de concluirse que el juicio de nulidad es improcedente contra las resoluciones mencionadas, debiéndose decretar el sobreseimiento en el mismo, cuando haya sido admitida una demanda contra una resolución con esas características.

Revisión No. 124/81.—Resuelta en sesión de 11 de julio de 1984, por unanimidad de 6 votos.—Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.—Secretario: Lic. Sergio Novales Castro.

PRECEDENTES:

Revisión No. 1357/80.—Resuelta en sesión de 23 de febrero de 1983, por unanimidad de 6 votos.—Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.—Secretario: Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez. En: *Revista del TFF*, 2a. época, año V. No. 55 julio de 1984 y *Revista del TFF*, 2a. época, año V. No. 38, febrero de 1983, p. 522.

Revisión No. 601/80.—Resuelta en sesión de 4 junio de 1982, por mayoría de 5 votos y 3 parcialmente en contra.—Magistrado ponente: Margarita Lomelí Cerezo.—Secretario: Lic. José Miguel Pérez Jonguitud.

Revisión No. 1177/80.—Resuelta en sesión de 18 de noviembre de 1982 por unanimidad de 6 votos en cuanto a la tesis.—Magistrado ponente: Mariano Azuela Güitrón.—Se-

cretario: Lic. Oscar Roberto Enríquez, en; *Revista: TFF*, 2a. época, año V, 35, noviembre de 1982.

Revista del TFF, 2a. Época, Año V. No. 55, julio de 1984. pp. 1201-1202.

Tesis aislada de la Sala Superior.

XII.—*Convenios*

CONVENIOS DE COORDINACION. — ALCANCE DE LOS MISMOS. — Los convenios de coordinación celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, deben regularse de acuerdo a las bases en ellos contenidas, en ese orden de ideas si en un convenio de coordinación no se estipula que las atribuciones que se otorgan al gobierno de la entidad federativa pueden ejercitarlas los funcionarios competentes de acuerdo a las disposiciones locales, dichos funcionarios serán incompetentes para ejercitar las facultades otorgadas a la entidad federativa, a no ser que medie un acuerdo delegatorio.

Revisión No. 1048/80. — Resuelta en sesión de 20 de junio de 1984, por mayoría de 6 votos y 1 en contra. — Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez. — Secretaria: Lic. Aurea López Castillo.

EN EL MISMO SENTIDO:

Revisión No. 2243/83. — Resuelta en sesión de 20 de junio de 1984, por mayoría de 6 votos y 1 parcialmente en contra. — Magistrado ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez. — Secretaria: Lic. Aurea López Castillo.

Revista del TFF, 2a. época, año V. No. 54 junio de 1984, pp. 1105-1106.

Tesis aislada de la Sala Superior.

XIII. *Gasto Público*

GASTO PUBLICO ESPECIAL, DESTINO DE IMPUESTOS A. — NO ES VIOLATORIO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL. (LEY NUMERO 42 DE 15 DE DICIEMBRE DE 1967 QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAJEME, SONORA). — El artículo de la Constitución Federal

establece, en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos, los de proporcionalidad y equidad, determinados en ley expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. La interpretación del citado precepto constitucional debe superarse, porque el señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos, no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial, cualquiera que sea la forma en que el mismo se fije o disminuya por el legislador o por la autoridad administrativa que formule el presupuesto de egresos, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público.

7a. Ep. Vol. 45, 1a. pt., p. 49. Amparo en revisión 875/69, Luis Molina Rojas, 5 de septiembre de 1972, unanimidad de 19 votos. Ponente: Euquerio Guerrero López.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, pp. 84-85.

XIV. Juntas de mejoras

JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES, CARACTER DE LAS.—De conformidad con la Ley Orgánica para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales de 29 de agosto de 1934, estos organismos tienen un carácter sui géneris, pues si bien es cierto que desempeñan las funciones propias de una empresa, sus fines son exclusivamente los de efectuar servicios de carácter municipal, que tienda a beneficiar a la colectividad y, además, de autoridades fiscales que recaudan y administran fondos que provienen de impuestos, y para salvaguardarlos, necesitan tener a su disposición el uso de la facultad económico coactiva.

ID.—ID.—La Ley Federal Orgánica del funcionamiento de Juntas Federales de Mejoras Materiales, administradoras del dos o tres por ciento sobre impuestos a la importación y exportación, tiene, como su nombre lo indica, el carácter de federal

y ello permite su aplicación en los distintos puertos de la federación, de tal manera que si entre las atribuciones que corresponden a las mencionadas juntas, se encuentran la de pavimentación de las calles, es indudable que no puede conceptuarse como una invasión de la esfera local, la realización de dichas funciones.

5a. Ep., T LXXI, p. 2270, Amparo administrativo en revisión 8379/41, Cavazos, Manuel, 10 de febrero de 1942, unanimidad de 4 votos, ponente: Manuel Bartlett B.

Inst. de Invest. Jur. de la UNAM y TEFF, *La Interpretación Constitucional de la SCJN en Materia de Impuestos 1917-1985*, p. 135.

XV. Doble Imposición

DUPLICIDAD IMPOSITIVA INEXISTENTE. PAGO DE IMPUESTOS MUNICIPALES Y RENTA DE LOCALES EN MERCADOS. — "La concurrencia de un impuesto y de un producto, por los cuales se grave simultáneamente el uso o el disfrute de una cosa, no implica duplicidad impositiva sobre la misma fuente, precisamente porque simultáneamente el uso o el disfrute de una cosa, no implica duplicidad impositiva sobre la misma fuente, precisamente porque se trata de dos tributos diversos que obedecen también a causas distintas".

A.R. 4751/79 Manuel Olea Méndez, 12 de septiembre de 1983, mayoría 4 votos.

Sala auxiliar, 7a. época, vol. 175-180, 7a. parte, p. 183.

Sala auxiliar, Informe 1983, 2a. parte, Tesis 18, p. 22.

Jurisprudencia. Actualización VIII administrativa 82-83. Tesis 206, p. 153.

XVI. Depósitos en garantía

IMPUESTOS, MULTAS Y PAGOS FISCALES. — Cuando se concede la suspensión contra su pago, el depósito debe constituirse en el Banco de México, pues los fiscos locales y municipales no tienen derecho para disponer de los impuestos y de las multas depositadas, mientras no se resuelva en su favor la contención respectiva.

Quinta época:

Tomo XXVI, pág. 185. — Garza Cisneros, Roque y Coags.

Tomo XXVI, pág. 2563.—Navarrete Vda. de Núñez, Guadalupe.

Tomo XXVI, pág. 2563.—“El Aguila”, Cía Mexicana de Petróleo.

Tomo XXVI, pág. 2563.—Cía Protectora y Abastecedora de Potencia Eléctrica, S. A.

Apéndice 1917-1975.—Segunda Sala, p. 351. Tesis 208.

(C o m e n t a r i o)

Este criterio debe ser aplicable en todo caso de interposición de recursos no contenciosos y contenciosos, cuando se garantice el crédito y en tanto se resuelva la contienda.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR ALVAREZ, Javier. *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal Vigente*, Ed. ECASA, México, 1984.
- AHUMADA, Guillermo. *Tratado de Finanzas Públicas*, Tomo I, 4a. ed., Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1969.
- APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1975.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. *Derecho Fiscal*, Ed. Themis, México, 1982.
- CADENA ROJO Jaime. *La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Ed. Trillas, México, 1976.
- CAMARA DE DIPUTADOS. XLVI. *Legislación del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones*, T. VIII, 1967.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. Secretaría de Gobernación. *Estudios Municipales*, No. 1, Enero-Febrero, México, 1985.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COLIMA.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIAPAS.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MORELOS.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE QUERETARO.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TABASCO.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.
- CONSTITUCION POLITICA MEXICANA.
- DECRETO No. 21 sobre bases, montos y plazos de las participaciones federales que les corresponden a los Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí.

- DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, 8a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. "La Regulación Constitucional de la Hacienda Pública Municipal". Ponencia en el VIII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, A. C., Monterrey, N. L.
- DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916-1917, ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la promulgación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, Tomo II, México, 1960.
- FONROUGE, Giuliani Carlos M. *Derecho Financiero*, Vol. II, 3a. ed., Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 1984.
- GRIZZIOTI, Benvenuto y Enrique R. Mata. *Principios de política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2a. ed., Ed. Reus, Madrid, 1958.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M., *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Ed. Porrúa, México, 1985.
- JIMENEZ OTTALENGO, Regina y Jorge Moreno Collado. *Los Municipios de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978.
- JURE, Núm. 3, Época II, Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, Julio, 1983.
- LAURE, Maurice. *Traité de Politique Fiscale*, 2a. ed., Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1957.
- LEY DE COORDINACION FISCAL.
- LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.
- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.
- LEY DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE LA CAPITAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.
- LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ.
- LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE SAN LUIS POTOSI.
- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.
- LORCA NAVARRETE, José F. *Pluralismo, Regionalismo y Municipalismo*. Universidad de Sevilla.
- LORET DE MOLA BADILLO, Rafael. Problemática del Municipio sin Recursos, Textos Universitarios, México, 1976.

- MONTAÑO, Agustín. *Manual de Administración Municipal*, Ed. Trillas, México, 1980.
- MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, *Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México*, Ed. Regina de los Angeles, UNAM, México, 1979.
- NAFINSA, *El Mercado de Valores*.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. *El Municipio, Su evolución institucional*, Colección de Cultura Municipal, IACFMB, 1981.
- PENSAMIENTO POLITICO, No. 57, Vol. XV, Enero, 1974.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, Ed. Porrúa, México, 1987.
- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. *Curso de Derecho Municipal*, Universidad de Guanajuato, 1981.
- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, INAP, Núm. 33, enero-marzo, 1978.
- REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, Universidad de Carabobo, República de Venezuela, 1986.
- REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA, No. 1, Vol. III, enero-marzo, 1985.
- REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*, 2a. ed., Ed. Harla, México, 1983.
- RUIZ MASSIEU, Francisco y Diego Valadés. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983.
- SAVIGNY, Jean. *¿El Estado Contra Los Municipios?*, Administración y Ciudadano 3, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.
- SOMERS, Harold M. *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, 4a. ed., FCE, México, 1977.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Jurisprudencia y tesis sobresalientes.
- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, *45 años al Servicio de México*, Tomo I.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	5
CAPITULO I	
LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO	
1.-NOTA INICIAL	9
2.-EL MUNICIPIO TIENE UN CARACTER HISTORICO	10
3.-EL MUNICIPIO ES UNA INSTITUCION ADMINISTRATIVA	10
4.-EL MUNICIPIO ES CREACION JURIDICA	12
5.-EL MUNICIPIO TIENE UNA FUNCION ECONOMICA	12
6.-NATURALEZA POLITICA DEL MUNICIPIO	13
7.-EL MUNICIPIO ES EL RESULTADO DE LA INTERRELACION DE UNA PLURALIDAD DE ELEMENTOS	13
CAPITULO II	
LA DEMOCRACIA MUNICIPAL	
1.-EL MUNICIPIO COMO BASE DE LA DEMOCRACIA	17
2.-UN ANTECEDENTE DE DEMOCRACIA MUNICIPAL	18
3.-LA FORMACION DEMOCRATICA	19
4.-LA VERACIDAD, CONDICION DE LA DEMOCRACIA	20
CAPITULO III	
LA EDUCACION MUNICIPAL	
1.-LA EDUCACION MUNICIPAL Y SU VINCULACION A LA REALIDAD REGIONAL	23

	PAGINA
2. — LAS NUEVAS POSIBILIDADES DE LA EDUCACION	25
3. — LA FALTA DE CONOCIMIENTO SOBRE EL MUNICIPIO	27
4. — LA BUROCRACIA COMO EFECTO DE LA INADECUADA EDUCACION	28

CAPITULO IV

EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL

1. — LA EMPRESA MUNICIPAL COMO FUENTE DE INGRESOS	31
2. — LA COLABORACION MUNICIPAL CON LA EMPRESA PUBLICA Y PRIVADA	33
3. — INGRESOS MUNICIPALES PROVENIENTES DE LA EMPRESA PUBLICA FEDERAL O ESTATAL	35
4. — OPINIONES A FAVOR Y EN CONTRA DE LA EMPRESA PUBLICA	36

CAPITULO V

CREACION, FUSION, DESAPARICION Y COOPERACION DE MUNICIPIOS

1. — CREACION, FUSION Y SUPRESION DE MUNICIPIOS DE ACUERDO A LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI	39
2. — INTEGRACION MUNICIPAL	46
3. — MEDIOS DE COOPERACION DE MUNICIPIOS	48
4. — CONTRASTE MUNICIPAL	51

CAPITULO VI

ELEMENTOS BASICOS SOBRE PRESUPUESTOS MUNICIPALES

1. — CRITERIOS GENERALES SOBRE PRESUPUESTACION	57
2. — COMENTARIOS SOBRE LOS RESPONSABLES DE LA PRESUPUESTACION MUNICIPAL	60

CAPITULO VII

SERVICIOS Y RECURSOS MUNICIPALES

1. — RELACION ENTRE SERVICIOS Y RECURSOS MUNICIPALES	63
--	----

2. — LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAISES	64
3. — LA RENTABILIDAD DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES	67

CAPITULO VIII

INGRESOS MUNICIPALES

1. — INTEGRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL	71
2. — LAS PARTICIPACIONES	78
3. — IMPUESTOS MUNICIPALES	89
4. — DERECHOS MUNICIPALES	91
5. — CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	91
6. — PRODUCTOS	92
7. — COOPERACION PRIVADA	92
8. — EMPRESTITO MUNICIPAL	94
9. — INGRESOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAISES	103
10. — EXENCIONES	104

CAPITULO IX

LA AUTONOMIA FINANCIERA MUNICIPAL

1. — UN PRECEDENTE DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL	111
2. — LA IMPOSIBILIDAD DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL	112
3. — LAS VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL	115
4. — EL CONTROL DE LA HACIENDA MUNICIPAL	121
5. — LA AUTONOMIA DE LA LEGISLACION LOCAL	122

CAPITULO X

LA ACTIVIDAD HACENDARIA DEL SERVIDOR MUNICIPAL

1. — ANOTACION PRELIMINAR	127
2. — FUNCION DE LOS AYUNTAMIENTOS	127
3. — FACULTADES Y PROHIBICIONES DE Y A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES	129
4. — FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS SINDICOS	131
5. — FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS TESOREROS	132

6.— FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA LEGISLATURA	134
7.— ORGANOS DE TUTELA A LOS MUNICIPIOS	137

CAPITULO XI

LA REFORMA A LA HACIENDA MUNICIPAL

1.— REFERENCIAS HISTORICAS DE LAS REFORMAS A LAS HACIENDAS MUNICIPALES	141
2.— JURIDISMO	150
3.— LA MUNICIPALIZACION	156
4.— LOS CONFLICTOS DEL MUNICIPIO-FEDERACION-ESTADO	159

ANEXO

JURISPRUDENCIA Y TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE- RIVADAS DE LAS RELACIONES FISCALES MUNICIPALES.

I.	LA FACULTAD DE COBRAR IMPUESTOS MUNICIPALES ES INTRANSFERIBLE	165
II.	INVASION DE ESFERAS	166
II.1.	INVASION DE ESFERAS TRATANDOSE DE GAS	166
II.2.	INVASION DE ESFERAS EN MATERIA DE ENERGIA ELECTRICA	169
II.3.	VIAS GENERALES DE COMUNICACION NO SON GRAVABLES POR LAS LOCALIDADES	171
II.4.	INVASION DE ESFERAS EN AGUA POTABLE	175
II.5.	INVASION DE ESFERAS EN EL IMPUESTO PREDIAL	177
II.6.	INVASION DE ESFERAS POR ANUNCIOS DE PROPAGANDA COMERCIAL	179
II.7.	ESFERAS TRATANDOSE DE GANADO Y AVES	180
II.8.	AMPARO CONTRA LEYES CUANDO SE ALEGA INVASION DE ESFERAS	181
II.9.	LEYES PRIVATIVAS	190
II.10.	COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL	192
III.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD	193
III.1.	INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES LOCALES	195
III.2.	LA BASE DE LAS CONTRIBUCIONES	196
III.3.	FACULTAD IMPOSITIVA DE AYUNTAMIENTOS	200
III.4.	CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS	201
III.5.	APLICACION DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES	202
IV.	EXENCION DE CONTRIBUCIONES	203
IV.1.	EXENCION A LA UNAM Y A LA UAM	203

IV.2.	NO EXENCION DE DERECHOS A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	206
IV.3.	SOLO LA FEDERACION PUEDE GRAVAR A LAS INSTITUCIONES DE CREDITO	206
IV.4.	EXENCION AL IMSS Y A LAS INSTITUCIONES DE BENEFICENCIA PRIVADA	207
V.	CONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO SOBRE REMUNERACION AL TRABAJO PERSONAL	209
VI.	PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD	211
VII.	OBRAS PUBLICAS	213
VIII.	COMPETENCIA DE AUTORIDADES	218
IX.	COOPERACION	222
X.	LAS LEYES DE INGRESOS	224
XI.	SOBRESEIMIENTO	225
XII.	CONVENIOS	226
XIII.	GASTO PUBLICO	226
XIV.	JUNTAS DE MEJORAS	227
XV.	DOBLE IMPOSICION	228
XVI.	DEPOSITOS EN GARANTIA	228
	BIBLIOGRAFIA	231

EL SEÑOR LIC. ALFONSO LASTRAS RAMÍREZ,
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE SAN LUIS POTOSÍ, ORDENÓ LA IMPRESIÓN
DE ESTE FOLLETO A LA EDITORIAL
UNIVERSITARIA POTOSINA. LA EDICIÓN
FUE CONCLUIDA EL 1 DE JUNIO DE 1990 Y
CONSTA DE 1000 EJEMPLARES.

