



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA COMO PRINCIPIO RECTOR
CONSTITUCIONAL, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA DEL
ESTADO MUNICIPALISTA**

MARZO DE 2024

**TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTORADO EN DERECHO**

PRESENTA:

MTRO. GUSTAVO EFREN MIER REYES

DIRECTOR DE TESIS:

DR. MARCOS GUTIERREZ AYALA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
--------------------	---

CAPÍTULO I

ASPECTOS HISTÓRICOS JURÍDICOS Y TRIBUTARIOS DEL MUNICIPIO

1.1	Municipio durante la Época Virreinal	11
1.1.1	Cabildos Españoles.....	15
1.1.2	La Real Hacienda de la Nueva España	16
1.1.3	La participación del Municipio en la Real Hacienda.....	19
1.2	El Municipio durante la Época Independentista	20
1.2.1.	Etapa Posindependentista	21
1.2.2.	Constitución Federal de México de 1857	22
1.2.3.	Etapa de la Invasión Francesa.....	23
1.2.4.	Etapa Porfirista.....	26
1.2.5.	Etapa Revolucionaria	26
1.3	Constitución de 1917.....	28
1.4.	Reformas al artículo 115 Constitucional	31

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO

2.1	La Organización Política del Municipio	42
2.1.1	Las Funciones del Municipio	42
2.1.2	El Ayuntamiento	44
2.2	Administración Pública Municipal	49
2.3	Autonomía Política	53
2.4	Normatividad del Municipio.....	56

CAPITULO III

LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1	Potestad Tributaria	67
4.2	Ingresos del Municipio.....	73

4.2.1	Ingresos Fiscales del Municipio.....	76
4.2.1.1	Impuestos.....	76
4.2.1.2	Derechos.....	80
4.2.1.3	Contribución de Mejoras.....	87
4.2.1.4	Aprovechamientos.....	88
4.2.1.5	Productos.....	89
4.2.2	Del Sistema de Coordinación Fiscal.....	89
4.2.3	Financiamiento o Empréstito.....	90
4.3	Gasto Público.....	91
4.4	Fines Extrafiscales.....	93
4.5	Principios Tributarios Constitucionales.....	94
4.5.1.	Proporcionalidad Tributaria.....	95
4.5.1.1.	Impuestos.....	95
4.5.1.2.	Derechos.....	99
4.5.2.	Equidad Tributaria.....	102
4.5.3.	Legalidad Tributaria.....	104
4.5.4.	Obligatoriedad.....	107
4.5.5.	Destino al Gasto Público.....	108
4.5.6.	Seguridad Jurídica Tributaria.....	108

CAPITULO IV

SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL

4.1.	Las Convenciones Fiscales a lo largo de la historia.....	113
4.2.	Leyes de Coordinación Fiscal.....	123
4.2.1.	Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y sus antecesoras.....	123
4.2.1.	Participaciones Federales.....	129
4.2.2.	Aportaciones Federales.....	135
4.2.3.	Adhesión de las Entidades Federativas al Sistema.....	138
4.2.4.	Organismos de Gobierno y Control.....	141
4.2.5.	Las Leyes del Estado de Puebla.....	143
4.2.5.1.	Ley Federalismo Hacendario.....	143
4.2.5.1.1.	Controversia Constitucional.....	147

4.2.5.2.	Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla	151
4.3.	Coordinación Fiscal y el Municipio (Puebla)	154
4.3.1.	Participaciones Estatales	155
4.3.2.	El Municipio en el Sistema de Coordinación (Puebla)	157
4.3.3.	El Sistema Hacendario del Estado de Nuevo León	161
4.4.	Aspectos Fiscales del Municipio en España	165
CONCLUSIÓN		171
REFERENCIAS		181

INTRODUCCIÓN

La presente investigación radica en una correcta aplicación de la Autonomía Tributaria como *principio rector*, que deberá ser adoptado en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, desde una perspectiva de la Teoría del Estado Municipalista.

Se parte de 3 teorías de grandes tratadistas en materia fiscal y municipal, como son Adolfo Arrijo Vizcaino, Dino Jarach y una planteada por la especialista en materia de derecho municipal Teresita Rendon Huerta. La teoría de Arrijo Vizcaino es plasmada en su libro titulado Derecho Fiscal¹, titulada Teoría General del Derecho Fiscal.

Esta teoría busca generar una interpretación correcta entre las relaciones jurídico-tributarias que nacen del sujeto pasivo (contribuyente) y el sujeto activo (Estado), para poder generar un tributo que evite arbitrariedades, como principal sustento debe tener la ley, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y el Estado de Derecho Mexicano.

La teoría denominada Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo que sostiene Dino Jarach tiene relación directa con la de Arrijo Vizcaino, en esta se pretende diferenciar entre el derecho tributario material y el derecho tributario formal, el primero lo define *como el conjunto de normas que disciplinan el tributo y las relaciones jurídicas accesorias, es decir, que lógicamente se vincula al tributo*³; y el formal⁴ *es el conjunto de normas que disciplinan la actividad*

¹ Arrijo Vizcaino Derecho Fiscal, Arrijo Vizcaino, Adolfo. Derecho Fiscal. Décimo Sexta Edición. México: Themis, 2002., pp. 6 y 7.

² Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: (...) IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente

³ Jarach, Dino. El hecho imponible, Argentina: Abeledo Perrot, 1996, p.16.

⁴ *Ídem.*

administrativa y las relaciones que teleológicamente se vinculan al tributo. La vinculación lógica y necesaria atributo caracteriza al derecho tributario material: la falta de vinculación lógica y necesaria y por otro lado la vinculación teleológica explica la distinción del derecho tributario formal del sustantivo y la razón para titularlo tributario administrativo.

Otra teoría en la cual se basa este tema de investigación se denomina la Teoría del Estado Municipalista, planteada en México por Teresita Rendón Huerta, en su libro denominado Derecho Municipal; en este menciona que el autor brasileño llamado Ives de Oliveira tiene como fundamento de esta teoría:

El Estado moderno no puede ser centralizado. El régimen unitario no puede atender ya a un país de gran extensión territorial, porque el Estado moderno tiene el deber de solucionar los deseos de la colectividad asegurándole buenos servicios públicos, y la preservación de sus derechos políticos, individuales y económicos. No ha de concebirse el Estado Municipalista en sentido exclusivamente político o jurídico, sino integrando la ecuación financiera-económica de un pueblo, en reparto equitativo de la riqueza colectiva de la nación.⁵

Esta teoría se contrapone al Estado Federativo, la cual reconoce sólo a la Federación y a las Entidades Federativas como miembros de la República o de la unión otorgándoles facultades y atribuciones que pueden ser delegadas o concurridas; si bien es cierto en el artículo 115 la Constitución establece la normativa de los municipios y se le otorgan facultades también lo es que están sujetas por disposición expresa a la situación política que guarde cada Entidad Federativa.

⁵ De Oliveira, Ives Orlando Tito, *Curso de Derecho Municipal*, Buenos Aires, Abelodo Perrot, 1960, p. 62 véase en Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Quinta edición. Ciudad de México: Porrúa, 2019, p. 191.

Los conceptos fundamentales de la Teoría del Estado Municipalista son los siguientes⁶:

- a) Descentralización política y administrativa en 3 órdenes: la Unión, los estados miembros y los municipios.
- b) Derecho otorgado a cada municipio de elaborar su Ley orgánica, ejerciendo el Poder Constituyente local.
- c) Fijar nuevas directivas doctrinarias, determinando 3 esferas de funciones, armónicas e independientes; caracterizando el Estado municipalista, más descentralizado en el desdoblamiento de sus funciones que en el concepto del Estado federal.
- d) Extensión del derecho de autonomía municipal por medios constitucionales.
- e) Incompetencia de los Estados miembros para elaborar las Leyes Orgánicas de sus respectivos municipios; esta función constituyente debe ser propia de cada uno o reformar la Constitución nacional, estableciendo de modo claro y positivo el que cada municipio ejerza legítimamente su poder constituyente local.
- f) Derechos de los municipios para abogar por medio de sus representantes políticos, medidas necesarias para asegurar la efectiva autonomía municipal.

En estos conceptos fundamentales se plasma de manera evidente la dirección del Estado Municipalista que busca el reconocimiento completo de cada uno de los municipios que integran las Entidades Federativas de la Unión a diferencia del sistema actual, que únicamente reconoce a las Entidades Federativas y a la Federación como miembros de la República. En México, se

⁶ *Ibidem*, p. 192.

reconoce la autonomía administrativa y hacendaria del municipio en el texto del artículo 115 le impide de manera expresa la creación de leyes, siendo facultad exclusiva del Congreso de las Entidades el de aprobar todas las normas que deban pasar por proceso legislativo impidiendo con esto el ejercicio completo de la autonomía municipal.

En esta investigación se busca plantear una autonomía real hacendaria no sólo administrativa, es decir que se le otorgue a cada uno de los municipios la capacidad administrativa y legislativa, con el objeto de crear normas tributarias y la forma de aplicación de cada una de ellas.

El planteamiento del problema de esta investigación radica en la carencia que tienen los municipios de toda la República Mexicana de expedir sus propias normas tributarias de acuerdo a sus necesidades y no sólo a las de las capitales o de las ciudades más importantes de cada Entidad Federativa a la cual pertenece; para ser más explícita en el Estado de Puebla existen 217 municipios y sólo la Ciudad de Puebla (capital del Estado) tiene un Código Fiscal exclusivo para sus necesidades, el cual se establecen todos los presupuestos tributarios, así como los elementos de las contribuciones y las condiciones de cumplimiento, mientras que los otros 216 municipios se sujetan a un Código Fiscal único establecido por el Congreso del Estado.

Una vez establecido el problema de esta tesis la hipótesis planteada sería la siguiente: Si se reconociera en la Constitución de México, la autonomía tributaria de los municipios, estos podrían crear contribuciones más eficientes y eficaces para el desarrollo económico y social de sus pobladores.

En la estructura de este trabajo de investigación se utilizaron diversos métodos, de inicio el método histórico ya que se presenta el origen y evolución del municipio, desde su reconocimiento en la época virreinal las características que tenía durante la etapa independentista, así como su reconocimiento y robustecimiento desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917 hasta la última reforma publicada durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador.

El método análisis-síntesis al momento de desglosar la administración del municipio entendiendo su forma de organización y las atribuciones que le otorga la propia Constitución, se analizó de manera minuciosa la autonomía hacendaria reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria que descansa en el Ayuntamiento de cada uno de los municipios así como las contribuciones que pueden ser recaudadas por este, todo desde una perspectiva jurídica normativa. Lo anterior permitió sintetizar de manera clara y a la vez puntual las atribuciones que tienen cada uno de los municipios al momento de presentar sus iniciativas ante el Congreso del Estado al que pertenece. Con el preámbulo anterior se analizó de manera clara el sistema de coordinación fiscal en búsqueda de los recursos y su forma de aplicación al momento de ejecutar sus objetivos.

El Sistema de Coordinación Fiscal al ser creado por el legislativo mexicano buscó otorgar una eficiencia en la distribución de los recursos, es decir plantea un esquema de recaudación centralizada para que la Federación, a través de criterios y principios normativos establecidos en la Ley distribuya de mejor manera todos los ingresos obtenidos por todos los miembros del Estado Mexicano. Al ser una figura compleja el método utilizado fue el sistémico-estructural-funcional, como herramienta en la distinción de elementos cualitativos y cuantitativos, en otras palabras para el supuesto del Sistema como una de las principales herramientas que creó fue la renuncia expresa de las Entidades Federativas, de todas las facultades que tienen que ver con la recaudación, es decir se les prohíbe a través de los convenios de adhesión crear supuestos normativos que causen las utilidades de sus ciudadanos.

El método deductivo, se utiliza en el desarrollo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se aplica a un caso en particular como lo es el estado de Puebla y como en las deficiencias que existen en las actuales normas del sistema lo cual permite determinar las conclusiones a las cuales se llegan en esta investigación; por otro lado el método inductivo del análisis minucioso de la ley de la coordinación hacendaria del Estado de Puebla

y en comparación con las leyes análogas del Estado de Nuevo León se observa de manera clara la falta de preponderancia de los municipios en el momento de la toma de decisiones de la distribución de los recursos.

En la presente investigación se busca demostrar que el municipio es un ente que no se encuentra debidamente regulado en el sistema tributario mexicano, pues únicamente se encuentra facultado para administrar los recursos que obtiene, como consecuencia de la recaudación o por el reparto de las participaciones y aportaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo anterior esta tesis propone como título: *Aplicación de la Autonomía Tributaria como principio rector constitucional, desde la perspectiva de la Teoría del Estado Municipalista.*

CAPÍTULO I

ASPECTOS HISTÓRICOS JURÍDICOS Y TRIBUTARIOS DEL MUNICIPIO

El municipio ha tenido gran trascendencia en la historia y evolución de la Cultura Jurídica de México, durante la Época Prehispánica, se tiene documentado a este ente el cual fue llamado *calpulli*; a pesar de ello la relación más directa, se encuentra en la Época Virreinal, con la llegada de los castellanos en el año de 1492, y durante la conquista que llevó a cabo Hernán Cortes; por lo que esta investigación partirá desde la constitución del municipio virreinal y su forma de recaudación, hasta la aplicación de los recursos obtenidos.

1.1 Municipio durante la Época Virreinal

Para la conquista del nuevo territorio Ultramarino, se extendieron por parte de la Corona diversas capitulaciones⁷, en estas se encontraba la obligación a cargo del conquistador del poblar las tierras; para cumplir con la obligación, debía llevar a cabo la fundación de tres ciudades en la nueva provincia, una metropolitana para servir de asiento a las autoridades civiles y religiosas y dos sufragáneas⁸.

⁷ Capitulación significa “asiento, concierto, acuerdo, convenio, pacto o contrato”. Se trata de un documento público, que se divide en párrafos o capítulos, en el que se hace constar un mutuo compromiso entre la Corona y otra u otras personas individuales o colectivas, a fin de llevar a cabo tareas de descubrimiento, conquista, fundación o colonización. Era necesario que las capitulaciones se encontraran divididas en tres partes: La primera era la autorización, permiso o licencia que la Corona concedía al navegante; la segunda establecía las obligaciones del jefe de la expedición y los estipendios que la Corona otorgaba; y la tercera parte abordaba la cuestión de los derechos que la Corona confería, pues estaban sujetos al éxito de la expedición. La capitulación era pues, un contrato de concesión, y fue el instrumento más usual para realizar conquistas por navegantes ajenos a la Corona, “en el que ‘se conjugaron dos elementos: el esfuerzo privado individual y la acción oficial por parte del Estado, predominando el primero sobre el segundo”. véase. Salazar Andreu, Juan Pablo. *Historia de la Cultura Jurídica Mexicana*. Ciudad de México: Tirant le Blanch, 2020, p. 178.

⁸ De Icaza Dufour, Francisco. *Plus Ultra*. México, Editorial Porrúa, 2008, p. 278

A diferencia de su similar de la península ibérica la figura del Cabildo Ordinario o Municipio nunca gozó de una verdadera autonomía, pues los Reyes siempre intervinieron en la vida política de dicho órgano, como más adelante se comprobará, es por ello que Miguel S. Macedo refiere *“fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como el de España y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después”*⁹.

A la llegada de Hernán Cortés a las Indias Occidentales, los conquistadores implementaron como forma de gobierno local, el cabildo, como un cuerpo colegiado que tomaría las decisiones sobre la política, la justicia y el desarrollo de un territorio en particular, excluyendo la hacienda la cual era establecida directamente por la Real Hacienda (dependiente de la Corona Peninsular), es decir el Cabildo únicamente era un instrumento de recaudación. El objetivo principal de Hernán Cortés estuvo enfocado en crear un órgano político-jurídico que legitimara en primera instancia la conquista y en segundo lugar existiera un punto de referencia en cada territorio conquistado.

Cuando Hernán Cortés desembarcó en las Indias occidentales, proclamó las tierras en nombre del Rey Carlos I de España y fundó el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz bajo las costumbres castellanas, lo que provocó un descontento del Gobernador de Cuba Diego Velázquez¹⁰, y más adelante provocó que este último, solicitara a la Corona la remoción del conquistador.

Al ser figuras jurídicas conocidas por los peninsulares, no existió en ese momento la necesidad de dictar ordenanzas reales¹¹, sobre los cuales serían las

⁹ Véase en De Icaza Dufour, Francisco, *op. cit.*, p. 281.

¹⁰ Derivado de esta situación el Gobernador Diego Velázquez acusó a Cortés de traición ante la Corona Ibérica; para lo que resolvió la Corte en absolver a Cortés únicamente castigándole en pagar a Velázquez la expedición y las armas que habían invertido para la conquista del continente, véase en Ard Boone, Rebecca. *Mercurino Di Gattinara and the Creation of the Spanish Empire*. New York: Routledge, 2014, app Kindle p. 41.

¹¹ Son dispositivos legales que, basándose en otros cuerpos legales de los monarcas, hacen más genérica el mandato que generan. en ella se desarrollan con numeración progresiva, los preceptos

atribuciones de los cabildos. De acuerdo con el historiador Ismael Sánchez Bella¹², el cabildo indiano toma sus orígenes en el Sevillano, pues estaba compuesto por dos alcaldes ordinarios, varios regidores (dependiendo del tamaño e importancia de la Ciudad), alférez, alguacil mayor, depositario, fiel ejecutor, mayordomo, contador, juez de aguas, procurador, alcalde provincial de la Santa Hermandad entre otros. Ya en territorio Ultramarino y con el triunfo de Carlos I de España en la batalla de Villalar¹³, se implementa un Cabildo sujeto a la potestad directa al Rey, lo cual era muy distante al Cabildo Castellano Medieval, el cual gozaba de autonomía.

Las Ciudades, Villas o Pueblas, eran consideradas como la célula de todos los reinos castellanos ultramarinos, de donde partía el orden de todo los Virreinos, estaba compuesto principalmente por dos alcaldes ordinarios, regidores que dependían del tamaño del poblado variando de cuatro a doce regidores.

Una vez constituido el Cabildo en el territorio de Indias, gracias a la herencia que se tuvo por parte del Cabildo Castellano, tuvieron como miembros o integrantes de dicho organismo a dos tipos de personas: los regidores cadañeros, llamados así porque popularmente utilizándose diversos medios se les designaba cada año, y los regidores perpetuos, quiénes eran generalmente otorgados a miembros cercanos a la Corona, a los primeros también se les llamó concejales y a los segundos capitulares¹⁴.

El procurador era elegido por el vecindario y fue confirmado por Carlos I de España en 1528, estos duraban 2 años en su cargo, no podían ser deudores de oidores, alcaldes o fiscales de la Real Hacienda.

referidos a una institución; por ejemplo, las ordenanzas de audiencias, de municipios, de bienes de difuntos, de intendentes, etcétera. Véase, Salazar Andreu, Juan Pablo, *op. cit.*, p.377.

¹² Sánchez Bella, Ismael, Alberto De la Hera, *et.al. Historia del derecho indiano*. Madrid: Mapfre, 1992, p. 213-218.

¹³ De Icaza Dufour, Francisco. *op.cit.*, p. 280.

¹⁴ Dougnac Rodríguez, Antonio. *Manual de historia del derecho indiano*. México: McGraw-Hill, 1998, p. 130

Las sesiones de Cabildo eran de dos tipos ordinarias y extraordinarias. Cómo es de esperarse las sesiones ordinarias eran las previstas en las ordenanzas; las extraordinarias, eran aquellas que se realizaban de acuerdo con las necesidades del órgano colegiado, las cuales debían de citarse de manera oportuna para su adecuada participación y el Cabildo abierto que era en el que se invitaba a los vecinos a fin de tratar algún tema particular e importante que interesara al resto de la población.

Debido a que los castellanos no iniciaron una colonización en territorio americano, es decir que no existió una implementación del sistema jurídico y político sobre las normas de esa población, sino que fue otorgar categoría de reino a los nuevos territorios ultramarinos, en otras palabras, se dotó de soberanía a las Indias Occidentales, en palabras de Ismael Sánchez Bella

...debe tomarse en cuenta es la distinción en nuestra tradición jurídica entre Reino y Corona. Bajo una misma Corona pueden coexistir varios reinos, que conservan cada uno su identidad y se funden y se confunden entre sí.... Los castellanos reconocieron la existencia en las Indias de varios reinos independientes y diferentes entre sí. Dos son evidentes: el Imperio incaico y el azteca.... Más aún: el emperador Carlos se consideró sucesor en el Perú de la dinastía incaica y en México de la azteca, entrando la suya en lugar de los anteriores a reinar en unos reinos que conservan su identidad de tales incorporados a la Corona de Castilla -cómo acabamos de indicar líneas arriba- sin ser Castilla cómo no lo eran tampoco estando bajo la misma Corona los reinos de León y Galicia. Dentro de la Corona -afirma asimismo Bravo Lira- los reinos de las Indias son, como los de Castilla, verdaderos Estados con territorio y población aparte sujetos a legislación y gobiernos propios...¹⁵

Existieron dos formas de administración durante la vigencia del imperio español en territorio mexicano, la primera fue conocida como República de españoles y la segunda como República de indios las cuales tenían una

¹⁵ Sánchez Bella, Ismael, Alberto De la Hera y et.al. *Historia del derecho indiano*. Madrid: Mapfre, 1992, pp. 154 -155.

administración similar en ciertos aspectos, pero en esencia tenían atribuciones completamente diferentes.

1.1.1 Cabildos Españoles

La forma de administración de las Ciudades, para aquellos que provenían de la península, fue a través de los conocidos como Cabildos Españoles, los cuales por sus características fueron cabildos cerrados, es un ente en el cual no participaba toda la comunidad; este desempeñaba funciones de justicia, realizada por los alcaldes ordinarios quienes originalmente se les conocía como jueces, y la organización municipal estaba a cargo de los regidores

La organización¹⁶ del Cabildo Español fue de la siguiente manera:

- I. Dos Alcaldes ordinarios.
- II. Un número variable de regidores de acuerdo con la población de esa Villa o Ciudad.
- III. Un alférez real
- IV. Un procurador general
- V. Un alguacil mayor.
- VI. Un síndico.

Todos los cargos eran vendibles excepto el Alcalde Ordinario que era elegido entre y por los miembros del Cabildo. Con la llegada de la Casa Real de los Borbones a partir del año de 1700, y al modificarse la organización de los territorios Ultramarinos, es estableció a los Intendentes quienes eran funcionarios elegidos por el Rey desde la península, lo que tuvo por consecuencia limitar aún más las decisiones en los Cabildos en muchas materias entre ellas la Tributaria.

1.1.1. República de Indios o Cabildo Indígena

¹⁶ Hernández-Gaona, Pedro Emilio, "El derecho en México. Una visión de conjunto, t. III", *Derecho Municipal. Primera Parte*, México, UNAM, 1991, p. 1514

Durante los primeros años de la época Virreinal, a los naturales de los Reinos Ultramarinos, no se les consideraba en las decisiones de las Ciudades, situación que se corrigió con la creación de cabildos indígenas, los que únicamente estuvieron integrados por funcionarios indígenas, siendo libres de elegirlos anualmente a sus miembros con la condición de contar con la presencia de un sacerdote. De acuerdo con Juan Pablo Salazar Andreu, “...con la autorización de la Corona, se les permitió los pueblos originarios el mantener el control de los territorios donde habitaban. No obstante, el otro a los indígenas el derecho de apelación para proteger sus derechos, para el caso de que se cometían **y coches** en su contra por la decisión de los caciques.”¹⁷. Sus funciones eran¹⁸:

- I. Recaudar y entregar los tributos a la Corona Española;
- II. Distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas; y
- III. Cooperar en el proceso de evangelización.

1.1.2 La Real Hacienda de la Nueva España

La administración de los recursos de la Nueva España recaía sobre el Real Consejo de Indias que establecía las formas de tributación que mantuvieran la Real Hacienda basta. Los funcionarios de la Real Hacienda Indiana eran llamados comúnmente oficiales reales, había cuatro oficiales en cada Reino y provincia indiano, es decir había un tesorero, contador, factor y veedor:

- El Contador: llevaba los libros, registraba todos los cobros y gastos en libros de cuentas, certificaba todas las transacciones y guardaba una de las llaves de los arcones o cofres que contenían los fondos.
- El Tesorero: se encargaba personalmente de recolectar los diversos impuestos de los individuos o instituciones responsables de la recaudación,

¹⁷ Salazar Andreu, Juan Pablo. *Op. cit.*, p.437

¹⁸ Hernández-Gaona, Pedro Emilio, *ibidem*.

entrega estos fondos a los recibidores por escrito si guardaba el tesoro en los arcones, él tenía otra de las tres llaves.

- El Factor: fungía como agente fiscal de la caja, negocia con otros factores de otras cajas en las Indias y con oficiales en España, además, protegía las armas, municiones y pertrechos contenidos en los depósitos reales del distrito de la caja.
- El Veedor: supervisaba el peso y la fundición del oro y la plata, y vigilaba todas las actividades relacionadas con la minería y la amonedación.¹⁹

Es decir, estos cuatro funcionarios se encargaban de la administración, recolección y confinamiento de los recursos obtenidos. Existían diversos tributos que debían de pagar todos los habitantes del Reino de las Indias; a continuación, se presentan algunos que se establecen, en el Libro V de la Recopilación de Leyes de las Indias de 1680²⁰:

- De Tributos de Indio: establece que todos los tributos que originariamente hayan sido cobrados por los indios ahora pasarán a ser parte de la Real Hacienda, es decir deberán ser recaudados por los gobernadores, corregidores y a falta de estos serán cobrados por los indios que tuvieran a cargo la administración de los distritos.
- De los Tributos de los Indios: este tributo era cobrado a aquellos indios que habían sido reformados, o parte de la encomienda y que tendrían por obligación pagar un tributo de acuerdo con las condiciones en las cuales se habían generado; si era un indio que había sido reformado, debería de pagar por dos años, no más de la mitad de lo que pagaran los demás habitantes de la Corona. Por otro lado, aquellos indios que hubiesen nacido dentro del Reino empezarán a pagar el tributo a partir de cumplir los 18 años.
- Alcabala: Este era un tributo que se pagaba por todas las cosas que se cogieren, criaran o vendieran; la labranza, crianza, frutos y granjerías tratos

¹⁹ Salazar Andreu, Juan Pablo, *op. cit.*, pp. 446-447.

²⁰ Bernat, Gabriel. Website de Gabriel Bernat. 2002. 16 de Enero de 2017. <<https://goo.gl/s0CbmV>>.

y oficios o en cualquier otra forma, de acuerdo a la misma recopilación este era un tributo que había sido una costumbre de la propia Corona de Castilla y que de acuerdo a las Leyes de Indias, era un recurso que tenía por derecho divino el Rey.

- Quinto Real: es un tributo que se establecía de acuerdo con el mineral (Oro, plata, plomo, estaño, azogue, hierro o cualquier otro mineral) obtenido por cualquiera de los habitantes del Reino de la Nueva España o del Perú, por la cual se debía de pagar una quinta parte dicha mercancía.
- Almojarifazgo: este tributo se cobraba sobre las mercancías que entraban a los puertos de Sevilla y a los puertos de la Nueva España, en el primero se cobraba un impuesto del 5% y en el segundo el 10% sobre cualquier mercadería que ingresara.

Estos tributos serán administrados por el Real Consejo de Indias, pero era recaudado en el caso de las ciudades y villas por los Alcaldes Mayores o Corregidores que debían de enterarlo a los miembros de la Real Hacienda.

Los Ayuntamientos recaudaban diversos tributos entre los cuales destacan los arbitrios o mercedes, estos arbitrios²¹ estaban compuestos por:

- 1) Concesiones.
- 2) Sisas, era un tributo que tenía por destino alguna Obra o Servicio.
- 3) Contribuciones.
- 4) Derramas o Repartimientos, eran aquellos tributos que tuvieron por objeto el sostenimiento de otros funcionarios conocidos como procuradores quienes se encargaban de velar por los intereses de la población, en otras palabras, eran los costos de la impartición de Justicia.

El Cabildo se encargaba de administrar algunos tributos que ayudaban a su subsistencia, algunos de ellos eran:

²¹ Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio. Su evolución Institucional*. México. 4ta. Edición. Porrúa, 1985. p. 120.

- Pósitos, estos eran un patrimonio económico que eran destinados para prevención de eventualidades²².
- Alhóndigas, almacenes de granos y semillas, en donde se regulaba su precio²³.

1.1.3 La participación del Municipio en la Real Hacienda

Es necesario distinguir la participación de las Ciudades y Villas durante la Época Virreinal para entender de donde nace las características del actual Municipio; una vez que se estableció en este capítulo la administración del Municipio, es necesario ubicar la forma de recaudación en los últimos años en los que México estuvo bajo el dominio español, es decir a partir del año de 1700 con la llegada al trono de la Casa Real de los Borbones.

A esta etapa se le conoció como el despotismo ilustrado, teniendo como característica principal concentrar el poder político y económico en el Rey. Para efectos de esta investigación se enfocarán únicamente en los aspectos tributarios.

Uno de los cambios más sobresalientes en el sistema político administrativo fue la creación del régimen de intendencias, estas originalmente fueron creadas como facultades puramente económicas, hasta que, en el año de 1749 estas atribuciones abarcaron materias administrativas judiciales y militares²⁴.

Las principales características que tuvo la Casa Borbón, fue en concentrar todo el poder sobre ciertas figuras designadas directamente por el Rey, lo cual hizo perder una participación importante de las Ciudades y Villas de la Nueva España; estas Ciudades y Villas (Municipio) se volvieron únicamente un ente

²² Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 57.

²³ *Ídem*. Aquí el autor hace mención especial al tratar a estos entes como antecedentes de la planeación económica y regulación de precios del Estado.

²⁴ Lira, Andrés, "Aspecto fiscal de la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII", *Historia Mexicana El Colegio de México*, México, Vol. 17, Núm. 3 (67) enero-marzo 1968, pp. 364-365.

recaudador que lo único que podía hacer fue servir de enlace entre el pueblo y el Rey.

1.2 El Municipio durante la Época Independentista

Durante la Independencia fue publicada la Constitución de Cádiz²⁵, la cual, a pesar de haber sido promulgada, no fue vigente y por lo tanto no fue obligatoria para los reinos ultramarinos, pero es de destacarse que, durante las Cortes de Cádiz, se estableció un capítulo específico para la administración de las ciudades.

El Capítulo I del Título VI titulado De los Ayuntamientos, en el que se establece la organización política de los ayuntamientos, tales como los cargos de elección popular:

- Alcalde o Alcaldes. Tendrán una duración de un año y serán electos de los mismos regidores.
- Los regidores, su número estaría sujeto a la población.
Cargos Administrativos.
- Secretario del Ayuntamiento, que debía ser electo por unanimidad de votos y sería dotado de los fondos comunes.

En el artículo 321 se establecían todas las atribuciones del Ayuntamiento sobre los aspectos fiscales del Municipio:

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

[...]

Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo directo de nombrar depositario bajo su responsabilidad de los que le nombran.

²⁵ Diputados, Cámara de. «Diputados.» s.f. 10 de Octubre de 2018.
<http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf>

Cuarto. Hacer repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

[...]

Artículo 322. Si se ofrecieran obra u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse estos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes [...]

Las características que tenía el municipio en la Constitución de Cádiz, tenía la particularidad de ser un ente similar al que actualmente se conoce, es decir en lo que respecta a la forma de recaudación, administración y ejecución de los recursos, tenían aspectos similares a los del municipio actual, su característica principal fue la de supervisar los recursos que estarían a cargo de la provincia a la que pertenecían.

1.2.1. Etapa Posindependentista

Después de la revolución de independencia, como sucede en muchas ocasiones después de la guerra detona la crisis financiera, para el supuesto de México no fue la excepción, lo cual tuvo como consecuencia un retroceso en el desarrollo del municipio mexicano.

La característica principal que tuvo el sistema tributario mexicano durante el siglo XVIII, fue seguir las mismas normas tributarias que habían sido aplicadas durante la Corona Española, incluso tomando como referencia para la recaudación, una obra escrita en el año de 1791 por Fabián de Fonseca y Carlos y Urrutia llamada la Historia General de la Real Hacienda²⁶, que permitió aplicar diversos conceptos y formas de recaudación al México independiente pues como es evidente no iba a cambiar la idiosincrasia del mexicano únicamente por deshacerse del yugo español.

²⁶ Lira, Andrés, *op. cit.*, p. 367.

Para el año de 1824, es publicada la Constitución de la nueva República Mexicana, en esta se reconocía a una nación con un Gobierno Federal y Democrático. Siguiendo las formas establecidas durante la época de los Borbones los Estados que componían la nueva nación, eran aquellos que tomaban las decisiones sobre todos los aspectos políticos, económicos y tributarios no sólo de ese territorio sino también de los municipios que componían a dicha entidad.

Más adelante en el año de 1836 y con la promulgación de las denominadas 7 leyes, se empezó a considerar al municipio, dotándolo de una organización política, el ayuntamiento sería electo popularmente. A pesar de ello el número de miembros de este órgano se establecería por las juntas departamentales y los gobernadores. Estos ayuntamientos²⁷ tendrían atribuciones como:

- a) La recaudación e inversión de los propios y arbitrios.
- b) Los hospitales y casas de beneficencia.
- c) Las cárceles.
- d) La policía de salubridad y comodidad.

No existe una autonomía pues dependían directamente del poder político de los prefectos y se acotaban a lo dispuesto por las ordenanzas de cada uno de las Entidades Federativas a las que pertenecían. Como antecedente directo de esta investigación en materia tributaria destacan las leyes publicadas en 1943 por el presidente Santa Ana, que facultaba a las asambleas departamentales aprobar los planes de Tributos Municipales.

1.2.2. Constitución Federal de México de 1857

Con la publicación y entrada en vigor de la constitución de 1857 se establece formalmente al régimen representativo democrático y federal como forma de organización de México. La característica que tuvo originalmente en

²⁷ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México: Porrúa, 1979. p. 237

este cuerpo normativo al municipio fue como un ente de control para la población del Distrito Federal, Estados y territorios del país. En el artículo 36 fracción I de la Constitución se establecía la obligatoriedad de “inscribirse” en el municipio:

Artículo 36. Es obligación del Ciudadano de la Republica:

- I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste.
- II. (...)

El municipio el ser únicamente un ente de organización política carecía de un sistema de recaudación eficaz que buscara satisfacer sus necesidades; el artículo 72 fracción IV establecía la posibilidad de elegir a las autoridades políticas de manera popular.

1.2.3. Etapa de la Invasión Francesa

Durante el segundo imperio mexicano, el emperador Maximiliano de Habsburgo promulgó un ordenamiento conocido como el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano el cual estipulaba las necesidades y las facultades que tendría el imperio; teniendo como base el mencionado estatuto, ya que buscaba ser una guía de principios que permitieran continuar la vida política social y económica del nuevo imperio mexicano.

Al ser un imperio nuevamente se quitó relevancia al municipio como un ente regulador y autónomo, estando sujeto a las normas emitidas por el nuevo emperador, para ejemplificar esta situación el artículo 40 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano disponía:

Artículo 40. El emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos

proyectos se llevarán al gobierno por conducto y por informe del Prefecto del Departamento aquel la municipalidad corresponda.²⁸

Dicho artículo demuestra sin lugar a duda que la forma de administración fue centralista, sujeta a las necesidades del Imperio. Para esta etapa es necesario destacar la evolución que pretendía tener el Municipio, pues el Emperador Maximiliano, pretendía realizar una gran reforma en el país, basándose primordialmente en las municipalidades a continuación se presenta un cuadro sobre las características de los niveles de gobierno:

Departamentos, distritos y Municipalidades en el Segundo Imperio		
Prefecturas de los departamentos	Subprefecturas de los distritos	Alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales
Se dividía en cuatro secciones cada Prefectura: - Gobernación. - Municipalidades - Guerra, justicia, hacienda, cultos e instrucción pública. - Fomento e indiferente.	Atendían en el orden que consideraban apropiado los mismos ramos administrativos que el prefecto.	Las oficinas de despacho de los alcaldes municipales eran las secretarías de los ayuntamientos.
Sección de Gobernación Se encargaba de todo lo relativo a la subprefecturas, consejos departamentales de distrito y municipales, contencioso-administrativo, policía en todos los ramos fuerza de seguridad pública, socorros públicos festividades, diversiones, imprenta, publicación de leyes y tranquilidad pública.	Los secretarios de las subprefecturas formaban el reglamento interior de sus respectivas oficinas y lo sujetaba a la aprobación del prefecto.	Los secretarios de los ayuntamientos formaban el reglamento interior de sus respectivas oficinas detallando minuciosamente las labores de cada empleado y lo sujetaba a la aprobación del prefecto.
Sección de Municipalidades Se encargaba de la dirección y administración de las municipalidades, y de la inspección de hacienda municipal, del registro civil, de la higiene pública, cementerios, hospitales y casa de beneficencia,		Los comisarios municipales despachaban los negocios de su jurisdicción (no se precisaban los ramos)

²⁸ Congreso de la Unión, Centenario de la Constitución Política de México. 1 de Enero de 2014.
http://www.constitucion1917.gob.mx/contenido/pdf/06SegundoImperio/2o_Imperio-39-1.pdf.

alcaldes, comisarios y guardias municipales.

Cuadro 1²⁹

La legislación y por lo tanto el funcionamiento y las obligaciones de sus autoridades durante el Segundo Imperio fue obra del propio emperador, entre abril y diciembre de 1865; comprendió temas diversos y fue elaborada con gran congruencia y complementariedad³⁰:

- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.
- Decreto Organización del Ministerio de Gobernación y de sus Dependencias.
- Ley Orgánica Sobre la Administración Departamental Gubernativa.
- Ley Electoral de Ayuntamientos.
- Decreto de los Derechos y Obligaciones de los Habitantes y Ciudadanos del Imperio.
- Ley sobre la Organización de la Hacienda Municipal y su Reglamento.
- Ley sobre la Policía General del Imperio.
- Decreto. Se Manda Levantar Fuerzas de Guardia Municipal y su Reglamento y su Organización.
- Ley para la Organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio.
- Ley de Instrucción Pública y su Reglamento.
- Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio.
- Ley sobre el Registro del Estado Civil en el Imperio.

²⁹ Salinas Sandoval, María del Carmen. «Organización municipal durante el Segundo Imperio. Un Análisis en la Legislación.» Galeana, Patricia. *La legislación del Segundo Imperio*. Ciudad de México: Secretaria de Cultura, 2016, pp. 239-240.

³⁰ Salinas Sandoval, María del Carmen, *op. cit.*, pp. 234-235.

1.2.4. Etapa Porfirista

En 1897 es publicada la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana³¹, esta norma presentaba 5 ejes:

1. Ingresos Extraordinarios.
2. Subvenciones del gobierno Federal.
3. Impuestos Municipales.
4. Impuestos Federales.
5. Rentas propias.

Al encontrarnos en un sistema federal, es decir el cual se sujetaba al pacto que tenían los estados con la federación dejaron por fuera al municipio ya que nuevamente se sujetaba al poder económico y político de la capital; los Municipios fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o en su defecto prefecturas.

Los municipios serán dirigidos por jefes políticos enviados directamente por el presidente, quienes únicamente recibían órdenes de este y de los gobernadores.

1.2.5. Etapa Revolucionaria

Durante la época revolucionaria y debido a los cambios políticos en los que se encontraba el país, no hubo ninguna ley debidamente emitida sino hasta la constitución de 1917. Por lo que a continuación se establecerá algunos de los planes y proyectos de los actores de la Revolución que buscaban reconocer al municipio como un ente importante de la vida pública del país.

- a) El plan del Partido Liberal Mexicano.

Como mencionó en la época porfirista los encargados de llevar a cabo la administración municipal eran los jefes políticos o prefectos, el plan del partido

³¹ Hernández-Gaona, Pedro Emilio, *op. cit.*, p.p. 1523 y 1524.

liberal mexicano buscaba que se extinguiera este puesto, ya que lo único que había provocado era un poder desmedido en perjuicio de la sociedad.

b) Plan de San Luis, en la exposición de motivos de este plan se proponía:

La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra Carta Magna". Agrega Madero: "las cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.³²

c) Leyes propuestas por Emiliano Zapata en 1916, promulga la Ley General Sobre Libertades Municipales, en la que se propone la autonomía política económica y administrativa del municipio, dicho ente buscaría una independencia en la elección de sus autoridades así como la decisión en la Hacienda Pública.

El artículo octavo³³ de la Ley General desglosaba las atribuciones que tendría el municipio en materia fiscal, además de que establecía la aprobación de la Junta de Vecinos de la localidad, las facultades eran las siguientes:

- I. Aprobación del presupuesto de gastos para cada año fiscal.
- II. Enajenación o adquisición de fincas por parte del Municipio.
- III. Celebración de contratos con otras autoridades o con particulares para proveer a las necesidades de la municipalidad, sea que se trate de abastecimiento de aguas, alumbrado, saneamiento, compra de útiles o efectos para establecimientos públicos, o de otra clase de contribuciones.

³² Hernández-Gaona, Pedro Emilio, *op. cit.*, pp. 1525-1526

³³ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 77

IV. Aprobación de los empréstitos que para arbitrarse fondos tenga que celebrar el Municipio, en casos extraordinarios.

Esta ley representaría un gran avance en la autonomía tributaria y administrativa del municipio, ya que permitía que los pobladores de las ciudades o pueblos pudieran organizarse dentro de un marco de legalidad de acuerdo con sus necesidades y las condiciones climáticas políticas del territorio en el que se encontraba.

1.3 Constitución de 1917

No fue hasta 1916 durante la conformación del constituyente cuando se hace un verdadero análisis de las necesidades del territorio mexicano, de acuerdo con sus condiciones, políticas, económicas, geográficas e incluso financieras; con el objeto de crear una norma primaria que rija en el país y con el cual se obtenga un avance. Venustiano Carranza³⁴ en la exposición de motivos de la constitución, menciona:

“... el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de manera bastante aceptable.”

Parte de las aportaciones que se pretendían anexar a la nueva constitución. En la exposición de motivos se buscaba reconocer al municipio como base del

³⁴ Hernández-Gaona, Pedro Emilio, *op. cit.*, p. 1530.

territorio mexicano a su organización política dotarla de autonomía en su administración, así como la elección directa de sus representantes; destacando que hasta este momento sólo se reconocía el municipio como una forma de organización política y territorial y no como un ente que requeriría ingresos propios de acuerdo con sus necesidades.

Durante la sesión del 24 de enero de 1917, se presentó la discusión de la comisión encargada de la Autonomía Municipal, durante el desarrollo de la sesión tomó la palabra el diputado Jara que a la letra mencionó:

Señores diputados: si la comisión hubiera traído al debate la fracción II del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente nos hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario, no se concibe la libertad política, cuando libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a Entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, al municipio le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede detenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes.... Lo que se dice de este ramo puede decirse respecto de los demás: los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mayor capacitadas para resolver acerca de las formas más eficaces de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del

municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más se necesiten, en fin, aquel municipio.³⁵

Una de las discusiones más importantes que tuvo el constituyente de 1917, versó sobre la autonomía administrativa y hacendaria del municipio, es decir se estableció hasta qué punto debería de lograr administrar y recaudar los recursos que se originaban el municipio, varios diputados incluyendo al jefe del Ejército Constitucionalista sugerían que se creara un municipio libre, que pudiera administrar sus recursos pero a la vez se sometiera a la vigilancia de la Entidad Federativa a la que perteneciera.

La discusión del constituyente de 1917 se concluiría sobre 3 principios básicos para el municipio:

- 1) La Independencia del ayuntamiento como órgano de gobierno;
- 2) La formación de una hacienda la cual debería ser independiente;
- 3) El otorgamiento de personalidad jurídica propia con el objeto de que este pudiera contratar adquirir y defenderse.

Con lo anterior el artículo 115 quedó conformado en una primera instancia de la siguiente manera:

Los estados adoptaron, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

2[...]

3Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en proporción

³⁵ Biblioteca Jurídica Virtual de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. «Biblioteca Jurídica Virtual.» s.f. 12 de Octubre de 2018. <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>>.

y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre municipio y los poderes de un Estado los resolvería la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

4[...]

En los debates que se dieron durante el constituyente, tanto el diputado Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez sostuvieron la forma que debería adoptar la hacienda municipal, ambos proponían que la libertad del municipio debería ser completa es decir no depender del Estado por ninguna razón.

Los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina proponían la protección de la libertad hacendaria del municipio, sugerían que se eliminara que la Suprema Corte pudiera intervenir en asuntos municipales y buscaba otorgar una facultad potestativa con respecto a las contribuciones.

Como consecuencia de varios debates y al no encontrar punto intermedio se aprobó lo correspondiente sobre la Hacienda Municipal, que se vería reflejado en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.³⁶

1.4. Reformas al artículo 115 Constitucional

Desde la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han habido más de 500 reformas a su texto original; el artículo 115 otorga todas las facultades al Municipio, este numeral ha sufrido durante los más

³⁶ Biblioteca Jurídica Virtual de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. «Biblioteca Jurídica Virtual.» s.f. 12 de Octubre de 2018. <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>>.

de 100 años de su existencia alrededor de 17 reformas, que han modificado su situación política, y otorgado hasta cierto punto una autonomía administrativa tributaria que desde una perspectiva muy concreta permite al Municipio organizar sus recursos ya sean los propios o los que derivan del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Si tomamos en cuenta que existen hoy en día 2,446 municipios en las 31 Entidades Federativas y la Ciudad de México (tomando en cuenta a las alcaldías como municipios) los principios establecidos en el artículo 115 permiten o deberían permitir tener una adecuada evolución en beneficio de sus ciudadanos.

En esta parte se analizarán de una manera muy genérica todas las reformas que ha sufrido el artículo 115, haciendo principal hincapié en aquellas reformas que tengan que ver con la hacienda tributaria.

El 17 de agosto de 1928 durante el sexenio del Presidente Plutarco Elías Calles, es publicada en el Diario Oficial de la Federación, ampliación del número de diputados que contaba cada Entidad Federativa.

El 29 de abril de 1933, durante el gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez, fue establecida la elección de los representantes del ayuntamiento con la imposibilidad de reelegirse de manera inmediata, párrafo segundo, fracción I.

El 8 de enero de 1943 el Presidente Manuel Ávila Camacho, ordena la publicación del aumento del periodo de los gobernadores de 4 a 6 años.

El 12 de febrero de 1947 el Presidente Miguel Alemán, promulgo el reconocimiento a las mujeres la posibilidad de votar y ser votadas en sus municipios.

El 17 de octubre de 1953 durante el periodo del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, se consolida el voto de la mujer y se les reconoce como ciudadanas del municipio.

El 6 de febrero de 1976 durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, se le concede, al Municipio las facultades de expedir normas

administrativas y la potestad de la planeación demográfica junto con el Estado y la Federación.

El 6 de diciembre de 1977 se durante la gestión del Presidente José López Portillo, se publica la aplicación el principio de representación proporcional para aquellas fuerzas monitorias tanto el congreso estatal como en los ayuntamientos a través de los regidores.

El 3 de enero de 1983, se publicó la primera reforma del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se cambia la fracción III que habla de la personalidad jurídica, la cual pasaría a ser la II fracción del artículo.

Se añade una fracción III, que estipulaba los servicios públicos a cargo del ayuntamiento, conforme a dicha fracción los servicios a cargo de los Municipios serán:

Agua potable	Rastro
Alumbrado Público	Calles Parques y Jardines
Limpia	Seguridad Pública y Tránsito
Mercados y Centrales de Abastos	Las demás que las legislaturas así lo crean conveniente.
Panteones	

Existiendo la posibilidad de asociación entre 2 o más municipios para prestar de manera más eficiente los servicios.

Ahora la fracción II sería la IV del artículo 115 constitucional, en esta nueva fracción establece otorga 3 nuevas facultades a la hacienda pública que son:

- a) Predial, la facultad de crear convenios con los Estados para la administración de las contribuciones;
- b) Recibir participaciones que otorga la federación;
- c) La posibilidad de crear derechos por prestación de servicios públicos.

Además, que limita la participación de la entidad federativa al momento de establecer contribuciones, es decir que dota al municipio de presentar sus propias iniciativas al Congreso del Estado de las contribuciones que mejor así le asistan.

Así mismo se adhiere en la mencionada fracción IV los siguientes importantes aspectos:

Estableció que la Hacienda Municipal estará integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor entre las que se encontrarán 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.

Facultó a los Municipios para celebrar convenios con el Estado, con el objeto de este último se hiciera cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma, está facultad de colaboración, derivó del reconocimiento en la carencia de capacidad de los Ayuntamientos para la recaudación y administración de sus contribuciones.

Se estipuló que las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

Se reiteró la facultad del Municipio para aprobar sus propios gastos. Pero la cuenta final sería verificada por el Congreso del Estado.

En la fracción IV del mismo artículo 115, se reformó conceder la facultad de aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, lo que daría pauta a la determinación del valor catastral y en específico al cobro del impuesto predial; en lo que respecta a la contribución denominada derecho, le otorga facultades para intervenir en la regularización de la Tierra y el otorgamiento de licencias y permisos; así como la creación y administración de

zonas de reserva ecológica conforme al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

El 17 de marzo de 1987 la segunda reforma publicada por el Presidente Miguel de la Madrid, establece la regulación en las relaciones subordinadas de prestación de servicios con sus trabajadores, otorgándole la facultad de presentar iniciativas de leyes que serían aprobadas por el Congreso del Estado conforme al artículo 123 constitucional.

El 23 de diciembre de 1999 el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León publica en el Diario Oficial de la Federación, reforma la fracción I del artículo 115 Constitucional, la cual establecía el procedimiento a seguir y los supuestos por los que un ayuntamiento debería desaparecer.

La fracción II del mismo 115, fue modificada para que el ayuntamiento pudiera expedir reglamentos administrativos, además de establecer el procedimiento en el caso de la expedición de alguno. En la fracción III se añade a los servicios públicos otras funciones más específicas.

La fracción IV sufrió las siguientes modificaciones:

“IV...

a) a la c)

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos,

contribuciones de mejores y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen, conforme a la ley.³⁷

En esta reforma se adhieren los párrafos segundo y tercero que faculta a los municipios en imponer la tarifa o tasas de acuerdo a sus necesidades del impuesto predial así como a las cuotas sobre los derechos por la prestación de servicios que presta el ayuntamiento.

En los párrafos cuarto y quinto que también son anexados se establece el procedimiento para la aprobación de la cuenta pública y de la ley de ingresos, el ayuntamiento al ser un órgano “dependiente” de la entidad federativa debería de ser vigilado en todo momento por el Congreso del Estado a través del órgano de fiscalización.

En lo que respecta a la fracción V, dota al municipio de facultades en materia de urbanización; en la fracción VII se otorga la posibilidad de crear una Policía Preventiva Municipal para funciones de seguridad pública que estaría a cargo del Presidente Municipal.

El 14 de agosto de 2001, durante el sexenio del Presidente Vicente Fox, se reconoce a los pueblos indígenas como parte de la cultura mexicana, así como en la fracción III, se adhiere el último párrafo en el que dota al municipio para la

³⁷ Diario Oficial de la Federación. Publicado Esta publicación contiene el actual texto del artículo 115 Constitucional, en donde la fracción de la Hacienda Pública pasa de ser la II a la IV, con una estructura mejor, la cual dota de Autonomía Administrativa Hacendaria al Municipio.

coordinación con las comunidades indígenas dentro del ámbito de su competencia.

El 18 de junio de 2008 es publicado en el Diario Oficial de la Federación por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, siguiendo la tendencia en materia de seguridad pública, sostenida por este sexenio, se reconoce nuevamente a la Policía Preventiva bajo las órdenes del Presidente municipal, a su vez estaría sujeta a la Ley de Seguridad Pública del Estado.

El 24 de agosto de 2009 se publica la segunda reforma durante la gestión del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, esta hace hincapié en la obligación que tienen las entidades federativas de aprobar las leyes de ingresos de los municipios y como consecuencia la revisión y fiscalización de las cuentas públicas; además otorga la posibilidad a los municipios de emitir sus presupuestos de egresos una vez aprobada la ley de ingresos.

El 10 de febrero de 2014 es publicado durante el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, como parte de la reforma electoral y de las reformas estructurales, se autorizaba la reelección a los miembros del ayuntamiento únicamente por una sola ocasión consecutiva.

El 29 de junio de 2016 la segunda reforma durante el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, se adhiere a la fracción IV:

“...Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las Entidades Federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público...”

El 6 de junio de 2019 durante el sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador, se instituye la paridad de género en la elección de los miembros del ayuntamiento.

El 18 de diciembre de 2020 la segunda reforma del sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador, faculta al Municipio la posibilidad formular,

aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, a su vez los planes en materia de movilidad y seguridad vial.

En este capítulo se ha planteado de una manera muy genérica el desarrollo y evolución del municipio de México, es importante atender las causas históricas, pues determinan las razones por las cuales el sistema político mexicano funciona en la actualidad.

En el presente capítulo se observa un hecho que se repite durante la época virreinal, la independentista, la post independentista, la del segundo imperio, el porfiriato, la posrevolucionaria y hasta en la discusión del constituyente de 1917, la cual es que México siempre funcionó como una República Centralista.

El mencionar que México es una República Centralista tuvo diversas discusiones en el constituyente de 1917, en la voz del propio Venustiano Carranza se reconocía que México sólo tenía una República Federal en una norma que lo contemplaba, es decir la Constitución de 1857, más no en los hechos pues era bien sabido que el Presidente en este caso el General Porfirio Díaz era aquel que tomaba las decisiones incluso las del poder legislativo esto lo leemos en el siguiente párrafo:

“Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general, y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de Gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del Centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes

no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.³⁸

Este argumento del primer Jefe del Ejército Constitucionalista en el Constituyente de 1917, es evidencia que México hasta ese momento únicamente había sido una República Federal en un texto normativo, y que uno de los motivos para promulgar una nueva Constitución, fue la de aplicar una verdadera República Federal y Democrática, uno de esos ejemplos se daría en el reconocimiento del Municipio Libre. Durante los debates que se dieron en los años de 1916 y 1917 otros diputados manifestaron su inconformidad, incluso el diputado Rojas manifestó que era evidente y bien sabido por todos los miembros de esa cámara, que la discusión entre una República Centralista y Federalista se resumía en copiar lo que el país vecino del norte había hecho derivado de la Independencia de sus 13 colonias; este diputado hacía hincapié que el llamarnos Estados Unidos Mexicanos únicamente obedecía a ese supuesto y que se debería de llamar a “México” como República Mexicana, aun cuando se sabía que al hablar de República como nombre oficial se entendía como Estado Centralista.

Con los argumentos anteriores se busca evidenciar, primero que en México a pesar de que en diversos momentos de la historia se ha buscado constituir como una República Federal Democrática y Laica, la realidad es que la historia misma nos revela como una República Centralista, basta con analizar lo acontecido durante los 300 años de la reinado Español, en la cual dependíamos directamente de un personaje que ni siquiera se encontraba en territorio nacional, es decir del Rey de España y de los Reinos Ultramarinos; incluso con la llegada del siglo XVIII y el ascenso a la Corona, de la Casa de los Borbones se estableció un absolutismo férreo sobre toda la administración y la hacienda pública

³⁸ Secretaría de Cultura, “Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 tomo I”, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2017, p. 391.

haciendo a las Provincias, Ciudades y Villas simples entes ejecutoras de la voluntad del Rey.

En diversos textos históricos hubo un debate tanto intelectual como armado de establecer un Gobierno Central o Federalista, ganando este último por diversas razones, que en esta investigación no abordaremos, con todo lo anterior es evidente y lógico que el Municipio de hoy en día sea un “Órgano Desconcentrado de la Administración Pública Estatal” y esta manifestación a pesar de ser atrevida tiene una razón de facto que se desarrollará a lo largo de esta investigación, además de contar con diversas normas que buscan una independencia en el municipio por diversos factores terminan siendo entre sujetos a la voluntad del poder central del estado. Es por ello que uno de los objetivos que tiene esta investigación, es analizar la Teoría Municipalista que busca la aplicación de un sistema jurídico positivo en concordancia directa con las necesidades de los ciudadanos de los Municipios.

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO

A lo largo de la historia de México, cómo se analizó en el capítulo anterior, una pieza fundamental en la organización política de nuestro país, desde la conquista de los Castellanos, ha sido el municipio, tomando en cuenta que a pesar de su importancia hasta este día, no ha sido valorado y reconocido de manera adecuada. Para entender de manera correcta el sistema tributario municipal y las razones por las cuales debería de reconocerle su autonomía plena, es necesario entender su organización y las facultades que giran en torno a este ente. Para Pablo Martínez Gil el municipio se define como:

Una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido en orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.³⁹

El municipio mexicano a diferencia de la Entidad Federativa y la Federación no posee una división de poderes, es decir un poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino que mantiene un cuerpo colegiado formado por diversas facultades denominado Ayuntamiento. En este capítulo se analiza la Administración Pública Municipal, las facultades y atribuciones que establece tanto la Constitución, las Leyes Estatales y los Códigos Reglamentarios vigentes de algunos Municipios.

La organización política de todas las Entidades que componen a los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en el título Quinto de la Constitución; el

³⁹ Martínez Gil, Pablo, "El municipio, la ciudad y el urbanismo", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, UNAM, Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5014077>.

Municipio tiene su fundamento en el artículo 115, aquí se encuentran la forma de gobierno, la organización política y administrativa.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

[...]

Cada Municipio que forma parte de la República deberá sujetarse a lo dispuesto por los principios que contiene este artículo. A continuación, se hará un análisis de la organización política y administrativa del Municipio.

2.1 La Organización Política del Municipio

2.1.1 Las Funciones del Municipio

El Municipio como un órgano de gobierno reconocido por la Constitución y el ser un ente que emana de la voluntad del pueblo y desde un punto de vista del Poder Supremo, realiza funciones del Estado, lo cual permitiría conocer a detalle como su forma de organización aplica las 3 funciones, es decir la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

La Función Legislativa⁴⁰ se encuentra consagrada en la constitución en la fracción II del artículo 115 de la Constitución, que establece el reconocimiento

⁴⁰ Es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional, véase Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 23a edición, Porrúa, México, p. 40.

de la personalidad jurídica y el patrimonio propio, en el segundo párrafo otorga facultades para aprobar normas administrativas que ayuden a la organización y regulen las materias, procedimientos, funciones de los servicios públicos que aseguren el desarrollo de la población que integra dicho Municipio.

La Función Administrativa⁴¹ la vemos aplicada en diferentes normas que se aplican al Municipio; de inicio en la fracción II, el Ayuntamiento a través de su representante, deberá ejecutar las normas emitidas por el órgano colegiado; en la fracción III establece las obligaciones sobre los servicios públicos, que se deben garantizar a los ciudadanos, que deberá de cumplir y sujetarse a las leyes federales y estatales además de otorgarles la posibilidad de coordinarse y asociarse con otros municipios o incluso con el Estado al que pertenecen.

La Función Jurisdiccional⁴² se establece de manera material en sus funciones, a nivel constitucional se encuentra en el segundo párrafo de la fracción VIII que establece “*Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias*”, con este párrafo dotan al Municipio en crear un órgano administrativo que resuelvan los conflictos con sus trabajadores.

En la fracción II del mismo artículo 115 de la Constitución al establecer los alcances de la facultad normativa del Ayuntamiento, bajo el principio de seguridad jurídica y del debido proceso en las normas que emita este órgano se establecen recursos administrativos con el objeto de salvaguardar la esfera jurídica de los ciudadanos.

⁴¹ Es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país, véase Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 23a edición, Porrúa, México, p. 40.

⁴² Es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. véase Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 23a edición, Porrúa, México, p. 40.

2.1.2 El Ayuntamiento

Como se observa en la fracción I del artículo 115 la organización política del Municipio recae sobre el ayuntamiento el cual se puede entender como el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio⁴³, de acuerdo con cada Constitución de las 31 Entidades Federativas y la Ciudad de México, se van a establecer diversos nombres a los cargos que integran el Ayuntamiento, para esta investigación se analizarán las facultades y atribuciones del Ayuntamiento en la legislación poblana.

El Ayuntamiento está conformado por: un Presidente Municipal, un número variado de regidores y de síndicos de acuerdo con las necesidades de cada entidad federativa. Todos los anteriores serán electos de manera directa y podrán reelegirse hasta por una vez consecutiva.

El Presidente Municipal, puede ser definido como el encargado de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, dictar órdenes para la buena marcha de su municipio, así como la salubridad y la limpieza de la población y cuidar todo lo referente a la policía urbana⁴⁴. Esta figura tiene a su cargo la representación del municipio ante autoridades, lo que no quiere decir que sea el titular del Ejecutivo, ya que tal y como se demostró en párrafos anteriores, no existe una división de poderes en este nivel de Gobierno, sino que únicamente tendrá prerrogativas limitadas, para ejercer todas las atribuciones establecidas en el artículo 115 de la Constitución, por lo cual deberá trabajar en conjunto con los demás miembros del Ayuntamiento para buscar aprobar cualquier norma administrativa. Algunas de las facultades que le reconocen las leyes locales⁴⁵ son:

- Representar al Ayuntamiento y ejecutar sus resoluciones.
- Disponer de la fuerza pública municipal para la conservación del orden público.

⁴³ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁴ *Ibidem.*, p. 17.

⁴⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

- Formar una noticia de las personas que en la Municipalidad⁴⁶ ejerzan profesiones que requieran título.
- Ejercer las facultades de Juez del Registro del Estado Civil de las Personas.
- Cuidar que en las elecciones públicas tengan los ciudadanos la libertad absoluta con que deben obrar en dichos actos.
- Hacer que la Tesorería Municipal forme los cortes de caja.
- Levantar y presentar acta circunstanciada del estado que guarda la Hacienda Pública y de los bienes del Municipio al término de su gestión constitucional.
- Informar al Ayuntamiento si los Presupuestos de Ingresos y de Egresos cumplen con las exigencias públicas.
- Suscribir, previo acuerdo del Ayuntamiento, los convenios y actos que sean de interés para el Municipio.
- Vigilar la debida prestación de los servicios públicos municipales e informar al Ayuntamiento sobre sus deficiencias.
- Supervisar que las recaudaciones de fondos de la Tesorería cumplan con lo establecido en los presupuestos de ingresos y padrones respectivos.

⁴⁶ La Municipalidad es propiamente el Gobierno del municipio... Según Manuel M. Díez: el concepto del municipio debe distinguirse del de municipalidad. El municipio da la idea de territorio, de población. se definido en su aspecto sociológico como núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad. La noción de municipio, Desde el punto de vista legal y positivo, es una expresión de índole estrictamente histórica, aplicada un fenómeno que se ha producido en los diferentes países del mundo distinta manera, planteándose y resolviéndose su problema de un modo muy diverso. La municipalidad es el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. Es creación de la ley y posee aquellos derechos que sus leyes orgánicas les acuerdan expresa o incidentalmente para su indispensable existencia. véase Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p. 18.

- Vigilar que los gastos municipales bajo criterios de disciplina, racionalidad y austeridad.
- Promover y vigilar la formulación del proyecto de Presupuesto de Ingresos del Municipio para el ejercicio inmediato, su estudio por el Ayuntamiento, y su envío oportuno al Congreso del Estado, a través del Ejecutivo del Estado, para su aprobación.
- Promover y vigilar la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio inmediato y someterlo al Ayuntamiento para su aprobación y publicación en el Periódico Oficial del Estado, remitiendo copia de este al Órgano de Fiscalización Superior del Estado.
- Remitir al Congreso del Estado la cuenta pública, los estados de origen y aplicación de recursos, los informes de avance de gestión financiera, y demás información relativa al control legislativo del gasto.

Dentro de las facultades del Presidente Municipal se destaca la representación del ayuntamiento, la designación de un gabinete que le ayude a cumplir con las facultades, para efectos de esta investigación la más importante la promoción y vigilancia del presupuesto de ingresos y egresos, es decir que este cargo tiene la ejecución de ciertas facultades tributarias.

Regidoras o regidores, *quien rige, gobierna o administra*⁴⁷, cargo de elección popular y directa que integra el ayuntamiento y que su número está sujeto a las leyes locales de cada entidad, estos actúan en el pleno del ayuntamiento o en comisiones de acuerdo con las necesidades de la municipalidad. Algunas de las facultades⁴⁸ conferidas en leyes locales son las siguientes:

- Ejercer la debida inspección y vigilancia, en los ramos a su cargo.

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla. Artículo 92.

- Ejercer las facultades de deliberación y decisión de los asuntos que le competen al Ayuntamiento, y colaborar en la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del Municipio.
- Solicitar los informes necesarios para el buen desarrollo de sus funciones, a los diversos titulares de la Administración Pública Municipal, quienes están obligados a proporcionar todos los datos e informes que se les pidieren en un término no mayor de veinte días hábiles.
- Formular al Ayuntamiento las propuestas de ordenamientos en asuntos municipales, y promover todo lo que crean conveniente al buen servicio público.
- Concurrir a los actos oficiales para los cuales se les cite.

Al ser un cuerpo colegiado con facultades legislativas obtiene ciertas facultades para promulgar normas de menor jerarquía; de acuerdo a la clasificación de las fuentes del derecho se puede ubicar a estos cuerpos colegiados como entes creadores de normas supeditadas a los principios de Supremacía Jerárquica⁴⁹ y de Reserva de Ley⁵⁰.

⁴⁹ La facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Tesis: P./J. 30/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, Mayo de 2007, p. 1515.

⁵⁰ Se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. Tesis: P./J. 30/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, Mayo de 2007, p. 1515.

Todas las normas expedidas por este organismo deberán encontrarse reguladas conforme a las legislaciones emitidas por los Congresos de los Estados.

Estas funciones legislativas que tiene el Ayuntamiento son similares al principio reglamentario que recae sobre la Administración Pública Federal, es decir sobre el Presidente de la República el cual se traduce que únicamente podrá emitir decretos, reglas de carácter general, siempre y cuando se encuentren dentro del marco jurídico de una ley que previamente tuvo un proceso legislativo.

Síndico⁵¹ es el funcionario municipal electo popularmente que responda ante el Ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cambio de la ley le otorgue, actúa como asesor legal, en algunos casos como agente del Ministerio público, básicamente es el abogado del municipio. Dentro de la legislación municipal Orgánica tiene las siguientes facultades:

- Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades, para lo cual tendrá las facultades de un mandatario judicial.
- Manifiestar oportunamente sus opiniones respecto a los asuntos de la competencia del Ayuntamiento.
- Promover la inclusión en el inventario, de los bienes propiedad del Municipio que se hayan omitido.
- Gestionar el pago de los créditos civiles del Municipio, incluyendo sus accesorios.
- Tramitar hasta poner en estado de resolución los expedientes de expropiación.

⁵¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p. 17.

- Sustanciar y resolver el recurso de inconformidad en los términos de la presente Ley.
- Emitir laudos en materia de Régimen de Propiedad en Condominio, imponer multas, realizar inspecciones, constituirse en árbitro y demás facultades que se señalan en las leyes respectivas.
- Prever y aplicar mecanismos alternativos de solución de controversias.

En lo que respecta al Ayuntamiento, Presidente Municipal, Regidores y el Síndico, que en algunos Estados se llama síndico procurador, son las únicas figuras que son electas y que en ellos descansará la organización de la municipalidad.

2.2 Administración Pública Municipal

La Administración Pública Municipal es ejercida en su mayoría de ocasiones por el Presidente Municipal, este tiene diversas facultades que le permiten organizar a la Municipalidad, la cual es definida como el *conjunto de dependencias y entidades que construyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen por objetivo cumplir y hacer cumplir la política, la voluntad de un Gobierno, tal y como ésta se expresan las leyes fundamentales de un país*⁵². Estará encargada de cumplir con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el otorgamiento de diversos servicios y en muchas ocasiones el instrumento de las normas que deberán de ser evaluadas por el Ayuntamiento.

Existen dos tipos de funciones⁵³ las adjetivas y sustantivas, las primeras estarán encargadas del *flujo oportuno de los recursos humanos, materiales, financieros y de información*; y la segunda función son aquellas *actividades*

⁵² Moyado Estrada, Francisco. Organización e Integración de la administración pública municipal. Gaceta Mexicana de organización pública estatal y municipal, 2002, p. 131.

⁵³ *Ídem*.

operativas que permitan alcanzar los objetivos fundamentales relacionados con las necesidades de la población.

Debido al gran número de Municipios que existen en la República Mexicana la forma de administración se vuelve muy local, lo que quiere decir que de acuerdo con las necesidades políticas, económicas y sociales se fijarán si la reglamentación con la que va a actuar cada administración, siempre y cuando estén sujetas a los principios rectores que establece la Constitución. Tal y como sucede en la Administración Pública Federal y Estatal el representante del Ayuntamiento se deberá sujetar al Principio de Legalidad⁵⁴. La Administración Pública Municipal, tiene cinco fases⁵⁵ que comprenden:

- 1) Planeación⁵⁶, es la determinación de lo que va a hacerse, incluye decisiones de importancia, como la determinación de objetivos, redacción de programas y señalamiento de métodos específicos y procedimientos.
- 2) Organización⁵⁷, consiste en el agrupamiento de las actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de unidades administrativas, definiendo las relaciones jerárquicas entre ejecutivos y estableciendo las

⁵⁴ Como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Tesis: IV2o.A.51 K (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 3. Febrero de 2014. Tomo III, p. 2239.

⁵⁵ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p. 311.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p. 311.

comunicaciones en los sentidos vertical y horizontal, dentro de esas unidades.

- 3) Integración⁵⁸, es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.
- 4) Dirección⁵⁹, es aquel elemento de la administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sean tomadas directamente, o delegando dicha autoridad, vigilando que se cumplan en forma adecuada todas las órdenes emitidas.
- 5) Control⁶⁰, es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

La Administración Pública Municipal busca planear las políticas públicas, organizar el trabajo e integrarlas, para dotar a los elementos humanos y materiales del organismo, controlando la forma de aplicar y con eso obtener el objetivo planteado.

La Administración Pública Municipal cuenta con una organización estructurada similar a la de la Federación y en las Entidades Federativas lo que quiere decir que también tiene facultades para crear diversos tipos de organismos refiriéndose a la administración municipal centralizada, la desconcentrada y la descentralizada.

La Administración Municipal Centralizada, es aquella que tiene que está sujeta directamente al Presidente Municipal, creada por el Ayuntamiento y que depende directamente del Presupuesto de Egresos, de acuerdo con la

⁵⁸ *Ibidem.*, p. 312.

⁵⁹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p. 312.

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 313.

legislación actual estará compuesta por la oficina Presidencia Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería y la Contraloría Municipal, así como las demás dependencias del Ayuntamiento⁶¹.

La Administración Municipal Desconcentrada consiste *la subdivisión del territorio municipal en un determinado número de jurisdicciones a las cuales corresponden órgano de Gobierno, integrado por autoridades representativas del Ayuntamiento o bien delegaciones o comisarías municipales*⁶². Esta forma de administración igualmente depende de cada entidad federativa para el caso de Puebla se le llamará Juntas Auxiliares y en lo que refiere a la legislación sinaloense, como ejemplo, se les llamará sindicaturas, independientemente del nombre la función de ambos entes, estos tendrán como objetivo el acercamiento a las necesidades de la población con la municipalidad en las zonas más alejadas.

La Administración Municipal Descentralizada, la cual estará compuesta por 3 tipos de organismos los Organismos Descentralizados, las empresas paramunicipales y los fideicomisos. Siendo la característica esencial de estos que deberán ser aprobados por el Congreso Local a iniciativa del Ayuntamiento; otras características⁶³ serán las siguientes:

- Gozan de Personalidad Jurídica y Patrimonio propio.
- Gozan de una autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones.
- La designación de sus funciones es a través de sus propios órganos de Gobierno.
- Pueden disponer de una estructura administrativa independiente del Ayuntamiento.

⁶¹ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla. Artículo 123.

⁶² Moyado Estrada, Francisco., *op. cit.*, p. 132.

⁶³ *Ibidem.*, p. 133

- Son supervisados por las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, así como por el síndico y/o regidores del ramo.

La creación de los organismos estará destinada a la aplicación de los servicios públicos en beneficio de la sociedad haciendo una administración pública más eficaz y eficiente, siendo su único obstáculo la validación del Congreso local.

2.3 Autonomía Política

El municipio no goza de una autonomía⁶⁴ política, es decir en diversos supuestos jurídicos, está sujeto a la aprobación del Congreso del Estado para la creación de leyes y de ciertos organismos que tiene como resultado un impedimento en la evolución del mismo, el artículo 115 constitucional en la fracción III y IV prevé una limitación en la Administración Pública Municipal y en la Hacienda Municipal como a continuación se transcribe:

Artículo 115.

III. [...]

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas [...]

IV. [...]

⁶⁴ La autonomía viene a ser la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por sus ciudadanos. Rafael de Pina. véase., Peralta Cabrera, Daniel. «La Autonomía Municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.» Revista Jurídica Jalisciense (2012), p. 183.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Si a los párrafos anteriores le adherimos la situación política de cada municipio, refiriéndose al partido que gobierna tanto el municipio como la Entidad Federativa, los intereses que presenta cada individuo que se encuentra al frente de la administración da como resultado una serie de impedimentos que facultan muchas ocasiones al Gobierno del Estado a limitar el actuar del Municipio. La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la controversia 14/2001, presenta un análisis de evolución del municipio en diversas reformas del artículo 115 constitucional, en esta idea no solo establece las reformas al texto jurídico, sino que pretende demostrar una autonomía política que *desde el punto de vista de este investigador son los cimientos, para un municipio con autonomía política real*, a continuación, se cita textualmente un par de párrafos:

A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se

otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase “cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, por la de “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal⁶⁵.

El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y Jurídica, competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b)

⁶⁵ Controversia Constitucional 14/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXII. Diciembre de 2005. p. 1887.

de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional.⁶⁶

2.4 Normatividad del Municipio

El municipio al ser un órgano administrativo carece de la facultad de expedir leyes de acuerdo al proceso legislativo⁶⁷, lo que no quiere decir que no puede expedir ciertas normas que se encuentran sujetas al principio reglamentario de la administración pública y que deberán estar sujetas a la supremacía jerárquica y a la subordinación de ley; en el supuesto de que se quieren expedir nuevas leyes, deberán sujetarse el proceso legislativo y presentarse como iniciativa ante con el Congreso del Estado.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Qué proceso legislativo se construyen las fases determinadas en la construcción que deben seguir los órganos de Gobierno para producir una ley. en los Estados democráticos, esto se refleja el derecho de iniciativa, que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del poder legislativo y en los Estados federales las legislaturas de los Estados; b) discusión, aprobación expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral); c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al poder legislativo, y d) publicación por el Ejecutivo. Muro Ruiz, Eliseo. *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, p. 162.

A partir de este momento se debe hacer una división entre la normatividad legislativa y la normatividad administrativa; la primera, se va a entender como todas las leyes o decretos que sean emitidos por el Poder Legislativo del Estado ya sea por iniciativa del Poder Ejecutivo, Legislativo Estatal o por iniciativa propia del Ayuntamiento; y la segunda sea normatividad que emita el Ayuntamiento la cual deberá estar sujeta a las leyes previamente publicadas por el Poder Ejecutivo Estatal. Dentro de la normatividad legislativa podemos encontrar:

- Ley Orgánica municipal.
- La Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal vigente.
- Decreto de zonificación catastral.
- Ley de Hacienda municipal.
- Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla.
- Ley de los trabajadores al servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Las anteriores normas son algunos ejemplos de leyes o decretos que son emitidos y publicados poder Ejecutivo y Legislativo respectivamente y que tendrán vigencia para los municipios del Estado de Puebla, por lo que su obligatoriedad no es sometida a consideración y bastará que cumpla con el proceso legislativo para ser aplicadas en los municipios.

Lo que refiere a la normatividad administrativa de la Ley Orgánica municipal se establece las facultades reglamentarias en el artículo 78 que a la letra transcribe:

ARTÍCULO 78

Son atribuciones de los Ayuntamientos:

- I. [...]
- II. [...]

- III. Aprobar su organización y división administrativas, de acuerdo con las necesidades del Municipio;
- IV. Expedir y actualizar Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, vigilando su observancia y aplicación; con pleno respeto a los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional.
- IX. Aprobar el Presupuesto de Egresos del año siguiente, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que se haya aprobado la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate, que deberá enviar al Ejecutivo del Estado, para que ordene su publicación en el Periódico Oficial del Estado, remitiendo copia del mismo al Órgano de Fiscalización Superior del Estado;
- XLV. Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal, en las que deberán incluirse:
- a) [...]
 - b) La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

El problema que tiene el municipio se encuentra en el impedimento de crear leyes, pues por mandato constitucional las normas de este, deben estar sujetas a la legislación emitida por la Entidad Federativa, lo cual provoca que no exista un desarrollo pleno en la administración pública municipal. Ejemplo de ello esta cualquier Entidad Federativa de la República Mexicana, estos emiten una única

Ley en cada rubro de necesidad, para el gran total de municipios que lo integran y que muchas veces no satisfacen todas las necesidades de estos.

Con el objeto de dar a entender mejor la limitante del Municipio, es necesario analizar la Facultad Reglamentaria:

Es aquella que atribuye al Presidente la obligación de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, tal y como lo dispone el artículo 89 de la Constitución General de la República en su fracción I... Esta facultad, se otorga al Poder Ejecutivo dada la finalidad que se persigue con los reglamentos que tienden a posibilitar la ejecución de la Ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contratar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.⁶⁸

La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo.⁶⁹

La Facultad Reglamentaria se establece como una atribución del Poder Ejecutivo, que radica en la creación de normas sujetas a las Leyes que previamente fueron publicadas por el Poder Legislativo, como se puntualizó en páginas anteriores, este debe estar sujeta a los principios de legalidad, el de subordinación jerárquica y el de reserva de ley. El primero ya fue definido, por lo que a continuación se conceptualizará los dos restantes:

⁶⁸ Berlin Valenzuela, Francisco (coord.). *Diccionario Universal de términos parlamentarios*. Ciudad de México: Miguel Angel Porrúa, 1998, p. 309.

⁶⁹ Tesis: P./J. 79/2009. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX. Agosto de 1999. p. 1067.

- Subordinación Jerárquica, consiste en la exigencia de que al reglamento lo preceda necesariamente una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente, o detalle y en las que encuentra su justificación y medida⁷⁰.
- Reserva de Ley, existe cuando la norma constitucional asigna la regulación de una materia determinada al órgano legislativo mediante una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, por lo que excluye la posibilidad de que pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta a ella; de esa manera, la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas a la ley, lo que se traduce en que el legislador ordinario debe establecer la regulación de dicha materia, sin que pueda remitirla a otras normas secundarias, en especial al reglamento⁷¹.

Los tres principios establecen por un lado la posibilidad de que el Ejecutivo Federal emita una serie de normas sujetas a complementar las leyes emitidas por el Poder Legislativo, y a su vez una limitante en la creación de normas que se encuentren fuera del marco legal previamente instituido por las Leyes y más importante aún por la Constitución; lo que permite una excelente sincronía entre los poderes de la unión y estricto apego al Estado de Derecho. Para la Federación es correcto y aplicable que exista esa limitación y con ello evitar una serie de arbitrariedades por parte de uno de las divisiones del poder supremo, para el supuesto que nos ocupa, es decir en el Municipio, al estar sujeto a un ente totalmente diferente y sin el mismo grado de poder, representa un menoscabo en su actuar, el no encontrarse facultado para emitir leyes que le permitan cumplir con sus funciones de mejor manera. Es necesario citar a Guadalupe Cota Valenzuela que menciona:

⁷⁰ Tesis: 2a. I/2015 (10ma.). Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 15 . Febrero de 2015. p. 1770.

⁷¹ Tesis: P. LVI/2004. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX. Febrero de 2004. p. 5.

... esa facultad reglamentaria de los municipios se ve acotada en razón a que los ayuntamientos se encuentran impedidos para expedir reglamentaciones autónomas; pues son las legislaturas estatales las que emitirán las normas que establezcan las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración y los particulares; el procedimiento a seguir para que los miembros del ayuntamiento dicten resoluciones relacionadas con el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio; las normas de aplicación general para celebrar convenios con los estados; el procedimiento y condiciones para que el Gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando el municipio esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos y las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.⁷²

Es necesario distinguir entre la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo y la del municipio, para el Poder Ejecutivo es esencial y primordial que exista esta limitante, pues en supuesto contrario rompería la esencia del Estado el simple hecho de que el Ejecutivo pudiera emitir cuanta ley así le conviniera convirtiéndonos de facto en una monarquía; pero para el municipio es una gran limitante ya que está sujeta a los intereses del Gobierno Estatal al que pertenece, en el entendido que la emisión de las leyes municipales debería estar sujeta a los principios rectores que establece la Constitución, así como a la Constitución del Estado al que pertenecen, e incluso podrían establecerse ciertos parámetros generales o principios para establecer la normatividad como una ley. Esta parte

⁷² Cota Valenzuela, Desdémona Guadalupe. «La Facultad Reglamentaria Municipal.» (coord.), María del Rosario Castro Lozano. *Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, 2010, p. 66.

será tratada con mayor abundamiento en el último capítulo de la presente investigación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación especifica la facultad reglamentaria del municipio y no la extralimitación que tienen los Estados al momento de emitir las leyes orgánicas municipales:

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA. El artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los Municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables. De ahí que si el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, corresponde al Congreso Estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las

Legislaturas de los Estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado. En ese orden de ideas, no es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que este Alto Tribunal se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la Legislatura Estatal.⁷³

Este criterio establece cuáles son los lineamientos que deben seguir el Poder Legislativo del Estado en el momento de emitir las leyes orgánicas, debe ser únicamente bases generales para que los municipios emitan sus propios reglamentos, pero desde el punto de vista de este investigador sigue siendo una limitante el supuesto y basarse únicamente lo que una legislatura estatal prevea para el municipio.

⁷³ Tesis: P./J. 127/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII. Octubre de 2005. p. 2063.

CAPITULO III LA HACIENDA MUNICIPAL

Para Teresita Rendón Huerta, la Hacienda se conceptualiza *como toda vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas*⁷⁴; es decir la Hacienda Pública, son todas las herramientas y mecanismos que tiene el Estado para hacerse llegar de los recursos suficientes y cumplir las necesidades básicas de la población, lo que conlleva también a que busque recursos no solo para darle satisfacción del gasto público⁷⁵, sino también para satisfacer al gasto corriente que coadyuva al Estado a financiar sus necesidades burocráticas, entiéndase como todo el gasto que genera Estado como papelería, luz, sueldos de personas que no forman parte de la Administración Pública.

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución establece los alcances de facultades en materia tributaria que tiene el Municipio:

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

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

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

⁷⁴ Rendon Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p. 278

⁷⁵ Véase, en la página 106 a 108

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

En este artículo se presentan 4 características primordiales del Sistema Tributario Municipal que son:

- 1) Autonomía Tributaria en la Administración de sus recursos.
- 2) Cuales son las contribuciones que puede gravar.
- 3) El procedimiento para la presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos, las características del presupuesto de egresos y la aprobación de la cuenta pública.
- 4) Reconoce el Poder Legislativo de cada Estado como aquel que podrá aprobar las leyes en materia tributaria.

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución reconoce al Municipio como un ente libre en lo que respecta a la *administración de su hacienda*, esto quiere decir que podrá utilizar sus recursos como mejor le parezca, sujetándose al principio de legalidad en todo momento. Diversos tratadistas e incluso la Constitución prevén una autonomía fiscal en el municipio, la realidad en la constitución únicamente establece sobre la administración de los recursos, es decir que no tiene injerencia en la creación de los tributos.

- Autonomía Tributaria en la Administración, la Constitución es muy clara, obliga al municipio a sujetarse a lo dispuesto por el órgano legislativo estatal, esto para la creación de tributos, para el endeudamiento y la aprobación de las cuentas públicas de cada ejercicio fiscal.
- Las Contribuciones, son impuestos, derechos y contribuciones de mejora. Para los impuestos se establece como principal origen de esta contribución a aquellos que tengan que ver con un derecho real sobre la propiedad o de la posesión de bienes inmuebles; en cuanto a los derechos y las contribuciones de mejoras derivan de las funciones o servicios prestados por el municipio y para ser más específicos los establecidos en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Para los puntos 3 y 4 en la misma fracción IV del Artículo 115, establece el proceso para la aprobación de leyes que tengan que ver con las contribuciones antes referidas, leyes de ingresos y el endeudamiento. Básicamente este proceso es de la siguiente manera:
 - o Propuesta del Presidente Municipal, la que se presenta ante Comisión de Hacienda y Patrimonio del Ayuntamiento.
 - o Una vez que la Comisión de Hacienda y Patrimonio, la aprueba, es presentada ante el pleno del ayuntamiento para su votación y aprobación.
 - o La propuesta votada y aprobada es presentada como iniciativa de Ley ante el Poder Legislativo, con lo cual inicia el Procedimiento Legislativo.

4.1 Potestad Tributaria

El Jurista Giuliani Fonrogue, define a la potestad tributaria como *la facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción*⁷⁶. También puede ser entendida como la atribución que detenta el Estado de imponer y cobrar tributos para el cumplimiento de sus fines propios⁷⁷. Para el supuesto México se puede entender como aquella facultad de la federación de crear y cobrar tributos, la cual también descansa en las Entidades Federativas, conforme a lo establecido en el espíritu de la Constitución al hablar de una República Federal, compuesta por 31 entidades diferentes y la Ciudad de México.

Para los norteamericanos, la potestad tributaria se ubica en dos poderes soberanos del Estado; *el poder impositivo y el poder de policía, ambos inherentes a él; entendiendo el primero como el poder soberano del Estado, de exigir*

⁷⁶ Giuliani Fonrogue, Carlos M. *Derecho Financiero*. Tercera Edición. Buenos Aires: Depalma, 1977, p. 268 citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita. *op. cit.* p. 278.

⁷⁷ Ribera Neumann, Teodoro. «La potestad tributaria del Estado» *Revista de Derecho Público* (2000): 22-31. <https://bit.ly/2lgTIS0>, p. 22.

*contribuciones a personas o aplicarlas sobre bienes; y el segundo, como facultad de los Estado soberanos de controlar personas y bienes dentro de su jurisdicción, en interés de bienestar general*⁷⁸.

La potestad tributaria se entiende como la posibilidad que tiene el Estado de recaudar a través de cualquier medio legal reconocido. La potestad tributaria puede ser derivada y originaria⁷⁹. Es originaria cuando es reconocida por la Constitución, esto quiere decir que el constituyente otorgó atribuciones a ciertos órganos o entes reconocidos por esta. El ejemplo más claro lo encontramos en la Federación y en los Estados de la República Mexicana, entidades que tienen poder tributario.

La potestad es derivada, cuando la Entidad la ejerce debido a que se la han transmitido, a ese ente a quien le fue otorgada por la Constitución. La potestad tributaria es la facultad irrenunciable, abstracta y permanente que legitima a un ente público para establecer a través de leyes, hechos impositivos⁸⁰ de cuya causación depende el nacimiento de una obligación fiscal.

Los Municipios no cuentan con Potestad Tributaria, en la Constitución se les otorga la facultad de presentar iniciativas de modificación a las Leyes tributarias, ante el Congreso del Estado al que pertenecen ya que no poseen un cuerpo legislativo que aprueba leyes para su sustentación.

⁷⁸ *Ibidem.*, p. 279.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 280.

⁸⁰ Es el presupuesto de la obligación tributaria substancial y tiende a demostrar las características de contenido de dicho presupuesto, a la luz de los fundamentos que presiden a su elección por el legislador. La teoría sostenida considera como base o fundamentación general de los impuestos, el principio de la capacidad contributiva y tiende a unificar por ese fundamento común —que asimila al concepto de causa de la obligación tributaria— las múltiples formas de gravámenes que la doctrina en general caracteriza de manera diferente, a veces creando categorías o especies de impuestos con fundamentación divergente, o bien, admitiendo la ausencia de cualquier fundamentación que no sea la voluntad —cuando no el capricho— del legislador. véase., Jarach, Dino, *op.cit.*, p. XXVI.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del criterio jurisprudencial P./J. 111/2006, sostiene que la Hacienda Municipal, en el caso de los tributos a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, *existe una potestad tributaria compartida entre los municipios y el Estado en el proceso de su fijación*⁸¹:

La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal.

⁸¹ Tesis: P./J. 111/2006. Pleno de la SCJN, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIV. Octubre de 2006. p. 1129.

En la ejecutoria⁸² de la Jurisprudencia P./J. 111/2006 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, busca establecer los alcances que tendría el Municipio al momento de ejercer las atribuciones que refiere la fracción IV del 115 Constitucional:

1. Que el principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.
2. Que el principio de reserva de fuentes de ingresos, asegura a los Municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.
3. Que los Municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las 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.
4. Que el principio de integridad de los recursos económicos municipales asegura a los Municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho -con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal- y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.
5. Que es facultad de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores

⁸² Controversia Constitucional 15/2006, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 999.

unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

6. Que las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

7. Que las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

8. Que en el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las legislaturas que toman la decisión final.

9. Que, por lo anterior, se ha sostenido que la propuesta de los Ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica", es decir, que la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es si por ella entendemos la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo, fundamentalmente en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

(...)

Ahora bien, como ha afirmado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario; mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación

del documento ante la Cámara decisoria, en el caso que nos ocupa la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, siendo válido afirmar que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa, por lo que aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación plantea una serie de principios sobre una *potestad compartida*; a decir del Pleno este principio lo denomina como el de *fortalecimiento municipal*. En el entendido de que la potestad tributaria es la creación de contribuciones, y el concepto mismo establece de manera clara su alcance, dar por sentado lo que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sería violar el espíritu de la Constitución, pues en ningún momento le otorga la posibilidad de crear un tributo, sino que únicamente permite presentar la iniciativa, que deberá aprobar el congreso del Estado. En el criterio jurisprudencial P./J. 111/2006 refrenda la posibilidad que tiene la legislación local de corregir la iniciativa presentada por el Municipio, siempre y cuando exista un *proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable*⁸³.

Tanto en la definición clásica de potestad tributaria como del razonamiento presentado por la Suprema Corte De Justicia de la Nación, *es evidente que el*

⁸³ *Ídem*.

Municipio no cuenta con la posibilidad de crear sus contribuciones; no hay que perder de vista que si bien es cierto tiene la posibilidad a través de su órgano de gobierno, como lo es el Ayuntamiento, el hacer un análisis detallado y profundo sobre las contribuciones y sus elementos, para ser presentado como iniciativa ante el Congreso del Estado, también lo es, que como su nombre lo indica es una iniciativa, y conforme al proceso legislativo puede ser modificada derivado de una discusión en el Poder Legislativo. Este hecho es reconocido por la Suprema Corte, en el argumento de la controversia constitucional planteada en esta investigación busca argumentar que existe una potestad tributaria porque el Municipio puede presentar una iniciativa, y si el Congreso presenta y somete a discusión un argumento puntual podría modificar la propuesta del Ayuntamiento.

En este último razonamiento desde la perspectiva de esta investigación se establece que no existe la potestad tributaria en el municipio y no podemos referir a una potestad compartida, pues la doctrina refiere que la potestad consiste en crear supuestos jurídicos de conductas realizadas por los ciudadanos que den paso al pago de una cuota, y para el supuesto del municipio la simple iniciativa presupone que en cualquier momento un poder fáctico político puede modificar sus pretensiones económicas.

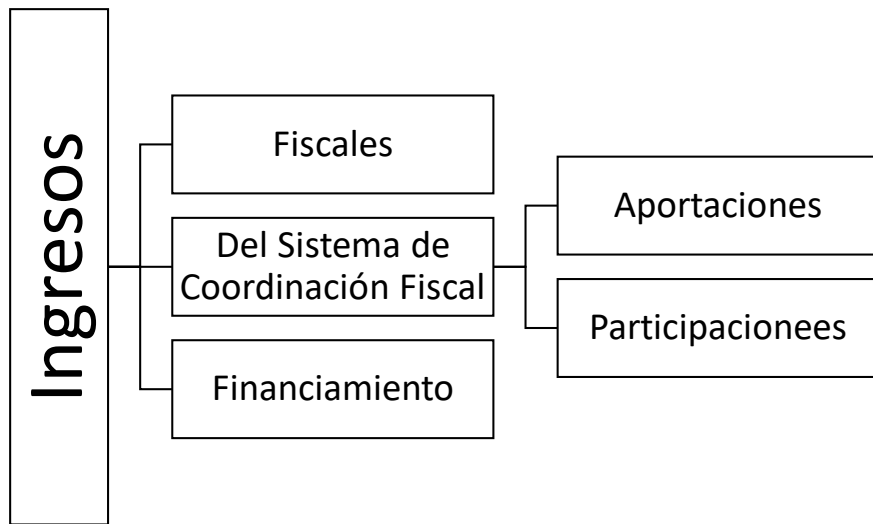
4.2 Ingresos del Municipio

Del concepto de Hacienda Pública, se observa que tiene que ver con los ingresos y gastos de los Municipios, lo cual quiere decir que este ente en el afán de lograr su objeto deberá hacerse de ingresos que lo ayuden a cumplirlo. Para la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, el municipio podrá generar sus ingresos a través de:

- 1) Las contribuciones, en las cuales deberán establecer de manera clara los elementos: sujeto, objeto, base y tasa o tarifa.
- 2) Las participaciones, que la federación otorgue a los municipios, a través de la publicación del Presupuesto de la Federación y que se refleje en las leyes de Egresos de los Estados.

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

Para la presente investigación, se presenta un cuadro de los ingresos de acuerdo con su forma de obtención:



Cuadro 2⁸⁴

En términos generales los ingresos del Municipio se concentran en estos 3 grandes rubros que permiten llevar a cabo sus funciones; durante el desarrollo de este capítulo, se analizarán cada uno de los supuestos.

A continuación, se presentan el desglose de ingresos de dos municipios de la República, como lo es Puebla y Monterrey; Puebla debido a que forma parte de objeto de estudio y Monterrey al ser una de las ciudades más desarrolladas del país.

En cuanto a ingresos fiscales en la Ciudad de Puebla es un total de \$1,937,366,001.64; mientras que Monterrey obtuvo \$3,540,135,702.81.

Por participaciones Puebla tiene \$4,095,796,973.83 y Monterrey un total de \$4,633,564,462.67.

⁸⁴ Elaboración propia.


 Municipio de Puebla Estado Analítico de Ingresos CUENTA PÚBLICA Del 01 de Enero al 31 de Diciembre de 2022						
Rubro de Ingresos	Ingreso					Diferencia
	Estimado	Ampliaciones y Reducciones	Modificado	Devengado	Recaudado	
Impuestos	1,009,451,097.00	190,412,104.40	1,199,863,201.40	1,199,863,201.40	1,199,863,201.40	190,412,104.40
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	-	-	-	-	-	-
Contribuciones de Mejoras	1,783,735.00	1,463,030.64	3,246,765.64	3,246,765.64	3,246,765.64	1,463,030.64
Derechos	513,686,370.00	30,864,419.73	482,821,950.27	482,821,950.27	482,821,950.27	30,864,419.73
Productos	30,891,437.00	54,767,826.66	85,659,263.66	85,659,263.66	85,659,263.66	54,767,826.66
Aprovechamientos	97,229,970.00	68,544,850.67	165,774,820.67	165,774,820.67	165,774,820.67	68,544,850.67
Ingresos por Venta de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos	-	-	-	-	-	-
Participaciones, Aportaciones, Convenios, Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal y Fondos Distintos de Aportaciones.	3,731,228,917.00	364,568,056.83	4,095,796,973.83	4,095,796,973.83	4,095,796,973.83	364,568,056.83
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones	-	-	-	-	-	-
Ingresos Derivados de Financiamientos	-	1,207,044,330.40	1,207,044,330.40	137,425,999.86	137,425,999.86	137,425,999.86
Total	\$ 5,384,271,526.00	\$ 1,855,935,779.87	\$ 7,240,207,305.87	\$ 6,170,588,975.33	\$ 6,170,588,975.33	Ingresos Excedentes \$ 786,317,449.33

Imagen 1⁸⁵

Municipio de la Ciudad de Monterrey Estado de Actividades Del 1 de enero al 31 de diciembre 2022 y 2021 (Cifras en Pesos)		
Concepto	2022	2021
INGRESOS Y OTROS BENEFICIOS		
Ingresos de la Gestión:	3,540,135,702.81	3,081,185,453.32
Impuestos	2,493,114,584.53	2,235,768,000.65
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	-	-
Contribuciones de Mejoras	-	3,926.12
Derechos	327,228,706.15	251,534,980.97
Productos	283,190,139.74	326,331,439.82
Aprovechamientos	436,602,272.39	267,547,226.76
Ingresos por Venta de Bienes y Prestación de Servicios	-	-
Participaciones, Aportaciones, Convenios, Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal, Fondos Distintos de Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones	4,633,564,462.47	3,784,029,094.03
Participaciones, Aportaciones, Convenios, Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal y Fondos Distintos de Aportaciones	4,059,192,055.73	3,452,976,859.91
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones	574,372,406.74	331,052,234.12
Otros Ingresos y Beneficios	50,089,769.72	3,457,169.60
Ingresos Financieros	-	-
Incremento por Variación de Inventarios	-	-
Disminución del Exceso de Estimaciones por Pérdida o Deterioro u Obsolescencia	-	-
Disminución del Exceso de Provisiones	49,220,918.78	-
Otros Ingresos y Beneficios Varios	88,850.94	3,457,169.60
Total de Ingresos y Otros Beneficios	8,223,789,935.00	6,868,671,716.95

Imagen 2⁸⁶

⁸⁵ Estado Analítico de Ingresos, Cuenta Pública 2022, <https://shorturl.at/MNSUY>.

⁸⁶ Estado de Actividades, Ingresos, del 1 de enero al 31 de diciembre 2022 y 2021, Ciudad de Monterrey, <https://shorturl.at/cdhkw>.

4.2.1 Ingresos Fiscales del Municipio

El primer rubro por analizar serán los ingresos fiscales, que son aquellos derivados de la recaudación, es decir todas las contribuciones que estén reconocidas por la Constitución, para el supuesto que nos ocupa se establecen como contribuciones las contempladas en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación: Impuestos, Derechos, Contribuciones de Mejora y Aportaciones de Seguridad Social⁸⁷, así como el primer y último párrafo del artículo tercero del mismo ordenamiento: aprovechamientos y productos.

4.2.1.1 Impuestos

Para Arrijoa Vizcaíno son *impuestos las prestaciones de dinero o en especie que fije la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos*⁸⁸, esta definición se encontraba en el Código Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 1982.

También el impuesto se puede definir como *la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter de obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato*⁸⁹.

Para el Código Fiscal de la Federación actual, los impuestos son *las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II (aportaciones de seguridad social), III (contribuciones de mejora) y IV (derechos).*

⁸⁷ Esta contribución a pesar de esta contemplada por el Código Fiscal de la Federación, el Municipio no la recauda pues su naturaleza es exclusiva de la Federación, al ser el otorgamiento de prestaciones de seguridad social.

⁸⁸ Arrijoa Vizcaino, Adolfo. *op. cit.* p. 334

⁸⁹ Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*. Segunda edición; Oxford, 2008, p 61.

En las definiciones anteriores se pueden destacar similitudes en los conceptos, a pesar de que la definición que establece el Código Fiscal de la Federación vigente, más allá de definir, busca dar entender que no es un impuesto, se pueden obtener diversas características como son:

- Prestación, en materia tributaria podemos entender este concepto como la acción de otorgar parte del patrimonio sin esperar una retribución por parte del Estado; es decir cuando una persona paga cualquier impuesto no conoce el destino al cual se le va a dar su contribución, sino que se parte del hecho de que se va a utilizar para el beneficio colectivo.
- Legalidad Tributaria, este concepto no sólo contempla el supuesto de que la norma tributaria se encuentre en la ley, sino que tenga los elementos o las cargas a los particulares que le otorguen la viabilidad de poder ser exigido; esta no sólo es una característica sino es un principio tributario que se le exige a cualquier contribución.
- Generalidad, esta quiere decir que la norma no puede ser atribuida a un particular sino en todas aquellas personas que cumplan las condiciones establecidas en la norma sin distinción alguna que no sea un supuesto legalmente reconocido.
- Obligatoriedad, en términos generales este concepto establece que la ley una vez que es publicada debe de ser cumplida, en el supuesto de que no se observa tendrá consecuencias jurídicas.
- Vinculación al Gasto Público, este no sólo forma parte de la conceptualización del impuesto si no también es un principio tributario que establece el destino que deben de tener todas y cada una de las contribuciones reconocidas por el estado mexicano, teniendo como principal objeto la satisfacción de las necesidades de la población.

El impuesto como contribución más reconocida, representa un gran porcentaje de los ingresos del Municipio, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, realiza una clasificación de impuestos, que para términos prácticos

será utilizado en esta investigación, definiéndolos y presentando algunos ejemplos de estos impuestos:

- Sobre los Ingresos, esta es un impuesto directo, el cual recae sobre la persona es decir sobre el aumento en el patrimonio de la persona física o moral. Ejemplo de este tenemos al impuesto sobre el ejercicio de profesiones y honorarios, el cual solo es cobrado en el Estado de Campeche.
- Sobre el Patrimonio, este es un impuesto real o indirecto, el cual grava la tenencia de bienes, es decir no le importa la capacidad contributiva de las personas que son propietarias o poseedoras de dichos bienes: Impuesto Predial, Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, siendo estos los reconocidos por la Constitución.
- Sobre la producción, el consumo y las transacciones, también un impuesto indirecto, este grava el consumo de los bienes es trasladado y pagado por el consumidor final. Ejemplo de este están impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.
- Adicionales, este puede ser un impuesto directo o indirecto y de acuerdo con el Municipio tiene diversos objetos. Ejemplo estos son para fomento Deportivo y Educativo, para obras de infraestructura urbana, para fomento al turismo, las Entidades Federativas que cobran esta contribución es Baja California, Chihuahua, Morelos, Querétaro, Sonora, Sinaloa y Veracruz.

A continuación, se presenta algunas tablas de Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, creada por el INEGI, de los ingresos obtenidos por impuestos municipales de cada Entidad Federativa:

Finanzas públicas municipales

Año: 2018

Consulta de: Ingresos Por: Ingresos Según: Estado y Municipio

	Total
Impuestos	61,704,714,257
Impuesto sobre los Ingresos	138,284,684
Ejercicio de profesiones y honorarios	20,236
Otros impuestos sobre ingresos	138,264,448
Impuestos sobre el Patrimonio	51,023,273,241
Impuesto predial	31,632,363,617
Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	11,789,100
Traslado de dominio de bienes inmuebles	8,365,498,279
Adquisición de bienes inmuebles	8,423,818,856
Anuncios publicitarios	22,568
Otros impuestos sobre el patrimonio	2,589,780,821
Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones	1,723,196,548
Actividades mercantiles	92,828,687
Explotación de minas	771,072
Diversiones y espectáculos públicos	252,834,921
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	145,297,361
Otros impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	1,231,464,507
Adicionales	1,150,745,208
Para educación	179,744,385
Para obras de infraestructura urbana	270,875,545
Para fomento al turismo	82,451,160
Impuestos adicionales diversos	617,674,118
Accesorios	2,142,882,810
Otros Impuestos	5,526,331,766

FUENTE: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Imagen 3⁹⁰

⁹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. «INEGI.» 2018. shorturl.at/hpyDQ. 01 de 06 de 2019.

	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro
Impuestos	6,039,283,345	480,296,590	1,502,157,992	4,968,153,800
Impuesto sobre los Ingresos	225,648	2,680		319,246
Ejercicio de profesiones y honorarios				
Otros impuestos sobre ingresos	225,648	2,680		319,246
Impuestos sobre el Patrimonio	5,895,837,371	417,302,210	1,356,218,112	4,611,695,048
Impuesto predial	3,227,802,334	283,249,904	881,590,098	1,848,583,080
Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos				
Traslado de dominio de bienes inmuebles		132,930,800	437,200,106	2,710,270,704
Adquisición de bienes inmuebles	2,668,035,037		37,427,908	
Anuncios publicitarios				
Otros impuestos sobre el patrimonio		1,121,506		52,841,264
Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones	37,035,869	32,453,804	87,781,625	19,936,236
Actividades mercantiles		27,549,660		1,108,468
Explotación de minas				
Diversiones y espectáculos públicos	36,979,237	2,218,431	12,208,825	18,827,768
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	56,632	1,713,107	75,572,800	
Otros impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones		972,606		
Adicionales				32,670,704
Para educación				31,184,238
Para obras de infraestructura urbana				1,486,466
Para fomento al turismo				
Impuestos adicionales diversos				
Accesorios	106,181,596	258,501		35,508,141
Otros Impuestos	2,861	30,279,395	58,158,255	268,024,425

Imagen 4⁹¹

4.2.1.2 Derechos

Los derechos son *las contraprestaciones establecidas conforme a la ley en pago de un servicio público particular divisible*⁹²; en este concepto se debe

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, p. 348

puntualizar que la contraprestación se entiende cómo el intercambio de dinero por la prestación de un servicio o el uso aprovechamiento de diversos bienes.

Margain Manautou establece que *el Estado justifica la imposición del pago de derechos, expresando que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular y que, dado que el interés público en la prestación de estos servicios de la misma intensidad que en tratándose de los servicios públicos generales, luego entonces el usuario debe soportar el costo del servicio*⁹³.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 2 fracción IV define a los derechos como:

Las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.⁹⁴

En la definición se observan dos tipos de derechos, el primero es por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, se define como aquella contraprestación que pagarán aquellas personas que utilicen los bienes dominio público; y el segundo por la prestación de servicios que presta el Estado en su función de derecho público, se define como aquella contraprestación que pagan las personas cuando el Estado presta un servicio, como un ente impositivo. La jurisprudencia define a los derechos por servicios como:

⁹³ Margain Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. México p. 136. véase Arrijo Vizcaino, Adolfo. *op. cit.* p. 348.

⁹⁴ Artículo 2 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, consultado 22 de octubre de 2018.

Derechos por servicios. Su proporcionalidad y equidad se rige por un sistema distinto del de los impuestos. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traducen en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos. Pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto. Reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.⁹⁵

Este criterio establece un concepto de derecho que reitera la manifestación de una contraprestación, la cual únicamente será pagada por aquellas personas que busque un servicio o un bien o de en uso o aprovechamiento del Estado. El Doctor Adolfo Arrijo Vizcaino⁹⁶ presenta cinco diferencias significativas entre los impuestos y derechos:

- 1) El impuesto deriva fundamentalmente de un acto de soberanía del Estado y, por lo tanto, constituye una imposición que da origen a una relación

⁹⁵ Tesis: P. /J. 2/98. . Semanaria Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII. Enero de 1998. p. 41.

⁹⁶ Arrijo Vizcaino, Adolfo., *op. cit.* pp. 354 y 355

eminentemente unilateral entre el Fisco y el contribuyente. Por el contrario, los derechos derivan de un acto de voluntad del particular, que solicita del Estado la prestación de un servicio público que lo va a beneficiar de manera directa y específica; por lo tanto, los Derechos generan una relación bilateral.

- 2) Como consecuencia lógica e inmediata de lo anterior, es factible afirmar que mientras los impuestos implican una prestación, es decir, una obligación de dar, los derechos constituyen una contraprestación u obligación recíproca.
- 3) Los impuestos se fijan sobre una parte proporcional del ingreso, utilidad o rendimiento que el contribuyente obtiene como consecuencia de la realización de determinadas actividades económicas, el importe de las tasas o cuotas de los derechos establece en función del costo del servicio público particular divisible que se preste y en atención al uso o aprovechamiento que de dicho servicio se haga.
- 4) Mientras los impuestos se causan debido a que el sujeto pasivo, al llevar a cabo sus actividades económicas, se coloca dentro de la hipótesis o supuesto normativo establecido en la ley impositiva, el cobro de los derechos origina en un acto de voluntad de dicho sujeto pasivo que solicita de la administración pública la prestación de un servicio que lo beneficie de manera directa y específica.
- 5) El producto o rendimiento de los impuestos se destina a sufragar el costo de servicios públicos generales indivisibles, el producto o rendimiento de los derechos debe estar destinado a cubrir el costo de los servicios particulares divisibles.

Existe una gran variedad de derechos de acuerdo con el servicio que presta el Municipio o el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público; a continuación, se presentan algunas tablas de Estadística de finanzas públicas

estatales y municipales, creada por el INEGI, de los ingresos obtenidos por derechos municipales de cada Entidad Federativa:

Finanzas públicas municipales	
Año: 2018	
Consulta de: Ingresos Por: Ingresos Según: Estado y Municipio	
	Total
Derechos	27,043,352,695
Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público	11,985,631,608
Registros	720,526,036
Registro civil	672,015,757
Registro público de la propiedad y del comercio	9,727,602
Servicios notariales y de archivo	249,473
Registros diversos	38,533,204
Certificaciones y constancias	818,198,140
Educación pública	2,499,768
Salud	29,788,452
Ecología e impacto ambiental	50,355,541
Certificaciones y constancias diversas	735,554,379
Licencias y permisos	4,785,132,839
Comercio ambulante	794,966,296
Comercio nocivo	978,421,449
Licencias para construcción	1,719,282,988
Licencias de funcionamiento	223,035,121
Licencias y permisos diversos	1,069,426,985
Inspecciones	40,340,546
Sanidad	3,688,461
Inspecciones diversas	36,652,085
Servicios de vialidad y transporte	222,964,390
Expedición de licencias de manejo	62,008,036
Servicios de grúa y almacenaje de vehículos	5,413,912
Control vehicular	16,224,334
Concesiones para prestar servicios de transporte	2,678,185
Diversos servicios de vialidad y de transporte	136,639,923
Uso y suministro de agua potable	844,384,208
Servicios de desarrollo urbano y obras públicas	3,760,070,837
Urbanización	1,779,384,433

Por servicios de fraccionamiento	340,989,853
Diversos servicios de desarrollo y obras públicas	1,639,696,551
Diversos derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público	794,014,612
Derechos por prestación de servicios	11,299,286,952
Panteones	367,184,860
Rastros	350,775,198
Mercados	321,208,413
Estacionamientos	173,832,324
Seguridad pública	294,681,852
Alumbrado público	4,206,851,155
Servicios de limpia y recolección de basura	1,253,974,713
Diversos derechos por prestación de servicios	4,330,778,437
Accesorios	370,312,885
Otros Derechos	3,388,121,250

FUENTE: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Imagen 5⁹⁷

Consulta de: Ingresos Por: Ingresos Según: Estado y Municipio

	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro
Derechos	1,247,180,420	611,943,984	1,137,578,415	1,225,804,432
Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público	1,119,652,034	317,806,075	458,005,818	584,186,667
Registros	4,216,576	605,168	6,628,433	33,478,733
Registro civil		90,610	6,628,433	33,478,733
Registro público de la propiedad y del comercio	3,967,103			
Servicios notariales y de archivo	249,473			
Registros diversos		514,558		
Certificaciones y constancias	40,327,373	31,250,577	29,118,361	13,878,301
Educación pública				
Salud	7,031,510	3,969,474		
Ecología e impacto ambiental	32,269			
Certificaciones y constancias diversas	33,263,594	27,281,103	29,118,361	13,878,301
Licencias y permisos	406,875,617	194,558,192	339,060,837	312,147,208

⁹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. «INEGI.» 2018. <https://bit.ly/3pRESgv>.

Comercio ambulante	167,882,108	10,446,877	1,426,945	30,821,264
Comercio nocivo	38,539,691	45,607,461	62,558,670	5,072,682
Licencias para construcción	28,500,308	32,438,888	210,188,997	255,121,515
Licencias de funcionamiento	18,646,581	3,592,751		11,442,153
Licencias y permisos diversos	153,306,929	102,472,215	64,886,225	9,689,594
Inspecciones	25,148,879			
Sanidad				
Inspecciones diversas	25,148,879			
Servicios de vialidad y transporte	30,366,125	14,247		
Expedición de licencias de manejo	21,129,271			
Servicios de grúa y almacenaje de vehículos	583,000	14,247		
Control vehicular	8,363,251			
Concesiones para prestar servicios de transporte	3,400			
Diversos servicios de vialidad y de transporte	287,203			
Uso y suministro de agua potable	14,620	54,538,106	21,248,210	34,775,171
Servicios de desarrollo urbano y obras públicas	609,230,879	36,060,743	61,949,977	181,075,725
Urbanización	568,759,683	62,934		
Por servicios de fraccionamiento	24,699,207	1,941,699		7,792,769
Diversos servicios de desarrollo y obras públicas	15,771,989	34,056,110	61,949,977	173,282,956
Diversos derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público	3,471,965	779,042		8,831,529
Derechos por prestación de servicios	29,674,321	274,793,733	464,435,111	569,354,404
Panteones	1,057,864	15,977,922	13,718,865	12,069,363
Rastros	1,924,386	3,676,466	14,966,260	39,612,454
Mercados		42,617,003	53,784,755	2,019,062
Estacionamientos	5,123,571	1,363,275		
Seguridad pública		988,113		197,405
Alumbrado público		112,208,139	189,842,832	290,276,798
Servicios de limpia y recolección de basura	21,293,867	68,387,824	165,725,433	28,291,552
Diversos derechos por prestación de servicios	274,633	29,574,991	26,396,966	196,887,770
Accesorios	5,364,659		1,506,353	
Otros Derechos	92,489,406	19,344,176	213,631,133	72,263,361

Imagen 6⁹⁸

⁹⁸ *Ibidem.*

4.2.1.3 Contribución de Mejoras

Para Quintana Roldán son *los mecanismos actualmente indispensables para el financiamiento de las obras públicas municipales. Obedecen al principio de que tales obras si bien deparan un beneficio general a toda publicación municipal, dicho beneficio será más directo y aprovechando por los vecinos del área en que se realizan las obras*⁹⁹.

Hugo Carrasco Iriarte los define *como una prestación establecida en la ley a cargo de los particulares, quienes deben pagar obligatoriamente al Estado. Como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general. Que los benefició o los beneficia de forma específica*¹⁰⁰.

El Código Fiscal de la Federación los define como las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

De estas tres definiciones se puede obtener que las contribuciones de mejora son aquellas contraprestaciones pagadas por aquellas personas que obtienen un beneficio directo de una obra pública que realiza el Estado. La Suprema Corte define a las contribuciones de mejoras como aquella contribución que tiene un [...] *beneficio particular a favor de determinadas personas con motivo de una obra pública tendente a satisfacer una necesidad colectiva, [...]*¹⁰¹

A continuación, se presentan algunas tablas de Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, creada por el INEGI, de los ingresos obtenidos por las contribuciones de mejora municipales de cada Entidad Federativa:

⁹⁹ Quintana Roldán, Carlos F. *op. cit.*, p. 126

¹⁰⁰ Carrasco Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal I*. México: IURE, 2001. p. 184.

¹⁰¹ Tesis: 2a./J. 77/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Septiembre de 2000, página 71.

Finanzas públicas municipales	
Año : 2018	
Consulta de: Ingresos Por: Ingresos Según: Estado y Municipio	
	Total
Contribuciones de Mejoras	679,784,641
Contribución de mejoras por obras públicas	679,784,641

FUENTE: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.
Imagen 7¹⁰²

Consulta de: Ingresos Por: Ingresos Según: Estado y Municipio				
	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro
Contribuciones de Mejoras	19,435,699	4,511,062	10,180,645	5,189,843
Contribución de mejoras por obras públicas	19,435,699	4,511,062	10,180,645	5,189,843

Imagen 8¹⁰³

4.2.1.4 Aprovechamientos

El artículo 3° del Código Fiscal de la Federación, define a los *aprovechamientos como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal*¹⁰⁴; por exclusión y en comparativo con la definición de los derechos, son todos aquellos ingresos que obtenga el Estado y que no estén contemplados en la Ley Federal de Derechos. Algunos ejemplos pueden ser multas de tránsito o el cobro de energía eléctrica.

¹⁰² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. «INEGI.» 2018. <https://bit.ly/3pRESgv>.

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ Artículo 3° primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Los aprovechamientos no se consideran contribuciones, por dos razones, la primera tiene relación con el artículo 31 fracción IV de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que es obligación de los mexicanos “contribuir” al gasto público, lo que nos lleva a la segunda y en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación que establece: *Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos (...)*, lo cual quiere decir que únicamente esas cuatro serán consideradas como contribuciones, no solo por así establecerlo el Código, sino porque la propia Constitución denomina a aquellos tributos que deberán ser recaudados bajo esa hipótesis normativa.

4.2.1.5 Productos

Los productos *son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado*¹⁰⁵, en palabras simples podemos entender como el derecho privado como aquel que regula las relaciones entre los particulares, para esta definición de productos se puede determinar que el Estado actuara en función de derecho privado, cuando se rija por la legislación civil; ejemplo de estos ingresos será cuando el Estado vende o arrenda un bien de dominio privado, la contraprestación que obtenga será llamada como producto.

4.2.2 Del Sistema de Coordinación Fiscal

Otro ingreso del Municipio es aquel que deriva del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, haciendo la aclaración que existirá un capítulo específico de este tema, en este momento no se ahondará sobre algún concepto, simplemente se distinguirán los dos tipos de ingresos que la Ley del Sistema de Coordinación Fiscal establece que son las aportaciones y las participaciones.

¹⁰⁵ Último párrafo artículo 3° del Código Fiscal de la Federación.

Las Participaciones derivan del ingreso que percibe la Federación, es decir deberá destinarse a las Entidades Federativas el 20% del total de dicho ingreso y de ese porcentaje las Entidades tienen la obligación de otorgar a sus Municipios el 20%, es decir que a todos los Municipios de la República, se les otorga aproximadamente un 4% del ingreso total de la Federación, para este año de 2023 del \$1,220,271,052,133.00 (un billón doscientos veinte mil doscientos setenta y un millones cincuenta y dos mil ciento treinta y tres pesos 00/MN) que le corresponden a los 31 Estados y la Ciudad de México, será distribuido para todos los Municipios la cantidad de \$244,054,210,426.60 (doscientos cuarenta y cuatro mil cincuenta y cuatro millones doscientos diez mil cuatrocientos veintiséis pesos 60/MN).

Las aportaciones se entenderán como *los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación*¹⁰⁶, lo cual quiere decir que este recurso se encuentra etiquetado y solo podrá ser usado para dichos fines, caso contrario se podrían determinar responsabilidades penales y administrativas.

4.2.3 Financiamiento o Empréstito

Para Andrés Serra Rojas el empréstito *es un contrato, público o privado, por el cual se recurre a un crédito a largo plazo, en condiciones previamente determinadas. La palabra empréstito se emplea con frecuencia para designar los actos de crédito público. (...) es un contrato administrativo, o contrato público, que tiene por objeto obtener un crédito a interés fijo, a largo plazo, que precisa la forma del servicio de intereses o del reembolso del capital, destinado a cubrir un déficit, financiar gastos extraordinarios, atender una situación crítica para apoyar el sistema monetario nacional.*¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

¹⁰⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Tomo. Vol. Octava Edición. México: Porrúa, 1997, p. 105.

La Ley de Deuda Pública para el Estado Libre y Soberano de Puebla¹⁰⁸, define a la deuda como: *Toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, celebrado con Instituciones Financieras u otras instancias que de conformidad con la legislación aplicable en la materia resulte procedentes, independientemente de la forma mediante la que se instrumente*¹⁰⁹. En palabras sencillas se trata de un endeudamiento que genera el Municipio sobre su patrimonio, con el objeto de solventar necesidades inmediatas, este Financiamiento puede realizarse con instituciones financieras públicas y privadas.

4.3 Gasto Público

*Es el conjunto de erogaciones efectuadas por el Estado (entidades federativas y municipios) para la adquisición de los bienes y el pago de los salario necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos; para cubrir el servicio de la deuda y realizar diversos pagos*¹¹⁰. Este concepto no sólo busca definir las erogaciones del Estado, sino que también es un principio tributario constitucional contemplado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, esto quiere decir que el ente gobernante no sólo va a gastar simplemente por gastar, sino que tiene que guardar una íntima relación con el principio de vinculación al gasto público.

Para Arrijoa Vizcaíno este concepto desde una perspectiva constitucional y como principio *establece una importante obligación a cargo del estado, el cual*

¹⁰⁸ Ley de Deuda Pública para el Estado Libre y Soberano de Puebla, Periódico Oficial del Estado de Puebla, 18 de diciembre de 2016.

¹⁰⁹ Artículo 2 fracción XIII de la Ley de Deuda Pública para el Estado Libre y Soberano de Puebla, Periódico Oficial del Estado de Puebla, 18 de diciembre de 2016.

¹¹⁰ Sedas Ortega, Cecilia y Santana Loza, Salvador, *Hacia una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios: Principios Jurídicos*, Ciudad de México, INDITEC, 1999, pp. 75 y 76.

sólo la cumplirá si emplea escrupulosamente todos y cada uno de los ingresos tributarios que recaude a la integración de un presupuesto nacional cuyo contenido sea ampliamente divulgado entre la población, la que tiene derecho de conocer detalladamente en qué forma se manejan sus contribuciones¹¹¹; el gasto público debe ser destinado exclusivamente para satisfacer las necesidades básicas de la población o de los miembros de la nación a los que pertenezcan pero no hay que perder de vista que para que el Estado pueda lograr cumplir sus obligaciones requiere gastar una porción a esto se le va a llamar gasto corriente que deberá y será contemplado al momento de erogar los recursos.

El gasto público, en su función administrativa, está enmarcada en las presupuestación, ejercicio y control de los recursos, en donde el presupuesto constituye en sí, una estimación detallada de los ingresos previstos para cada ejercicio fiscal, según sea el programa anual de trabajo a desarrollar para satisfacer las necesidades colectivas mediante la realización de obras y la prestación de servicios públicos que la comunidad demanda¹¹².

Para entender de manera más clara cómo nace y cómo se debe de crear el presupuesto que conlleva el gasto público se establece en cuatro etapas¹¹³:

Formulación, es la realización de todas aquellas actividades que tienen por objeto determinar en qué y cómo se gastará el presupuesto de egresos durante el periodo para el cual se prepara.

Aprobación, consiste básicamente en revisar, analizar y sancionar el documento presupuestario, facultad que como ya se dijo, es competencia del Estado y de los propios municipios.

Ejecución, esta etapa se desarrolla durante el período para el cual se prepara el presupuesto y se materializa mediante la movilización de recursos

¹¹¹ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, pág. 263.

¹¹² Sedas Ortega, C. y Santana Loza, Salvador, *op. cit.*, p. 79.

¹¹³ *Ídem.*

humanos, materiales y financieros previstos en la primera fase o etapa del proceso presupuestario.

Control y evaluación, consiste básicamente en desarrollar todas aquellas actividades que tienen por objeto supervisar, revisar, analizar y evaluar el presupuesto.

Estas etapas sintetizan no sólo la generación de un presupuesto relacionado íntimamente con el gasto público, sino que establecen cómo es que se debe de gastar, evidentemente en la legislación mexicana profundiza y detalla las cuatro etapas con el objeto de evitar desvío de recursos, mal empleo o un aumento en el gasto corriente que impida un adecuado uso en las necesidades básicas o el objeto último del estado.

4.4 Fines Extrafiscales

En la creación de las contribuciones, aquellas personas que presentan iniciativa y el poder legislativo deben de exponer las razones por las cuales crean esos tributos esto lo vemos en dos momentos diferentes; el primero en la exposición de motivos que como he sabido son las razones por las cuales esa ley nace, en materia tributaria una de las principales razones para crear una contribución es la necesidad del Estado en satisfacer sus obligaciones, a través de mecanismos de política fiscal que buscan aumentar la recaudación.

El segundo momento se da durante la descripción de los elementos de las contribuciones específicamente en el objeto, es la razón o el fin que tiene cada contribución, pero en algunas ocasiones este objeto no tiene que ver con un fin tributario, es decir no sólo va a buscar el aumento en la recaudación ordinaria del Estado, en algunas ocasiones estos fines u objetos son establecidos para disminuir el consumo o el uso de diversos bienes o servicios, a esta razonamiento se le conoce como Fines Extrafiscales.

La Suprema Corte define a los fines extrafiscales cómo *las razones que orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento de ciertas*

actividades o sectores económicos, matizando sus objetivos con un equilibrio entre la rectoría estatal y las demandas del interés público, se concluye que el indicado artículo 25 constitucional constituye uno de los fundamentos de dichos fines, cuya aplicación debe reflejarse en la ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de sus etapas de formación.

4.5 Principios Tributarios Constitucionales

Como principio entiende a *todas aquellas pautas que establecen los lineamientos principales de un ordenamiento jurídico, que otorgan un sentido determinado al derecho positivo, y puede decirse que constituyen su fuente de validez*¹¹⁴; en este sentido como es conocido la Constitución es una serie de principios que busca regular el sistema legal del país.

En este sentido, el constituyente tuvo por objeto regular el actuar de las autoridades estableciendo una serie de principios para establecer los alcances de la facultad tributaria del estado, evitando los abusos que pudieran existir al momento de la creación y recaudación de las contribuciones. Para Eusebio González García¹¹⁵, *son aquellos principios de origen tributario que el movimiento liberal llevó a los textos constitucionales decimonónicos.*

La fracción cuarta del artículo 31 de la Constitución establece las obligaciones de los mexicanos entre las cuales destaca la de contribuir al gasto público, en este mismo artículo y fracción se establecen los principios a los que deberá regirse cualquier orden de gobierno que cree tributos:

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

¹¹⁴ Chogoyán Celis, Karen Beatriz. «Suprema Corte de Justicia de la Nación.» Febrero de 2018. *Principios Constitucionales Tributarios y Principios Tributarios Constitucionalizados*. <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/52/Becarios_052.pdf>.

¹¹⁵ Gonzalez Garcia, Eusebio, et. al. *Derecho Tributario I*. Salamanca: Plaza Universitaria, 2004, p. 50

I.-...

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

Los principios tributarios que establece esta fracción son los siguientes:

Obligatoriedad;	Equidad Tributaria;
Destino al Gasto Público;	Legalidad Tributaria;
Proporcionalidad Tributaria;	Seguridad Jurídica Tributaria.

4.5.1. Proporcionalidad Tributaria

El primer principio que será de análisis es la proporcionalidad tributaria, para entender de manera adecuada este principio, es necesario analizar a la proporcionalidad desde el punto de vista de cada contribución al menos las contribuciones que logra recaudar el municipio.

4.5.1.1. Impuestos

Los impuestos son la contribución de la cual se recauda en mayor medida, se iniciará analizando la proporcionalidad de los impuestos; Adolfo Arrijo Vizcaíno¹¹⁶, define a la proporcionalidad de los impuestos como [...] *la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los sujetos pasivos por ellas gravados*. Más adelante el mismo autor señala: [...] *el Principio de proporcionalidad significa que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la Hacienda Pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, pero nunca una cantidad tal que su contribución represente prácticamente el total de los ingresos netos*

¹¹⁶ Arrijo Vizcaino, Adolfo., *op. cit.* pp. 266-268

que haya percibido, pues en este último caso se estaría utilizando a los tributos como medio para que el Estado confisque los bienes de sus ciudadanos.

La proporcionalidad tributaria de los impuestos radica en otros dos elementos, como son la capacidad económica y capacidad tributaria o contributiva. La capacidad contributiva debe entenderse como la diferencia entre los ingresos y gastos en otras palabras la justa porción de las utilidades, rendimientos o ingresos; es decir los impuestos deben sujetarse a la capacidad contributiva de cada persona; aquellas personas que obtengan una utilidad alta deberán de pagar más impuestos contra aquellas que tienen una utilidad baja.

Martín Delgado¹¹⁷ define a la capacidad económica como [...] *el sistema debe estructurarse de forma que consiga la participación de los ciudadanos en los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica; y la capacidad económica puede identificarse con la titularidad de medios económicos o de riqueza.* La capacidad contributiva para la Suprema Corte en la Jurisprudencia¹¹⁸ sostiene que:

El principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias

¹¹⁷ Delgado, Martín. *Los Principios de Capacidad e Igualdad en la Constitución Española*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 25.

¹¹⁸ Tesis: P./J. 109/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Noviembre de 1999, página 22.

son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.

En este criterio jurisprudencial la Suprema Corte estima que para la determinación de las contribuciones denominadas impuestos debe de establecerse de manera concreta la capacidad económica que se traduce en el poder adquisitivo del contribuyente, además de la capacidad contributiva que se entenderá como la diferencia de los ingresos y los gastos que ese mismo contribuyente haya tenido durante el periodo o el ejercicio en el cual se causaron las contribuciones; a este último concepto lo conocemos como utilidades que son las ganancias que obtuvo la persona como consecuencia de su actividad económica.

Algunos autores o instituciones consideran como sinónimo capacidad tributaria y económica, tal es el caso de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San José Costa Rica¹¹⁹ que los define como

La magnitud sobre la que se determina la cuantía de los pagos públicos, magnitud que toma en cuenta los niveles mínimos de renta que los sujetos han de disponer para su subsistencia y la cuantía de las rentas sometidas a imposición. Con arreglo a dicho principio –el de la capacidad económica, el tributo debe ser adecuado a la capacidad del sujeto obligado al pago, y esto determina la justicia del tributo, de allí que los titulares de una capacidad económica mayor contribuyan en mayor cuantía que los que están situados a un nivel inferior [...]

[...] se ha dicho que la capacidad económica no es la del contribuyente, sino que debe estar ínsita en el presupuesto del tributo; que la situación elegida por los impuestos que se cuestionan es indicativa de capacidad

¹¹⁹ Res. Nº 2014-01226, Exp: 10-012093-0007-CO, Sala Constitucional de la Corte Suprema De Justicia. San José, a las dieciséis horas veinte minutos del veintinueve de enero de dos mil catorce, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-598702>.

económica; que la capacidad económica es el criterio para realizar la igualdad, pero también la generalidad del tributo; que los tributos que nos ocupan respetan el principio de generalidad porque pesan sobre todos los miembros de la categoría a la cual se dirigen: todas las entidades financieras no domiciliadas en el país; que corresponde al legislador determinar si el tributo debe ser fijo o variable.

[...] como parte del control de constitucionalidad del derecho a contribuir según la capacidad económica resulta esencial el control del concepto de renta que adopte el Legislador puesto que, en ausencia de un diseño claro pueden darse efectos arbitrarios o una desviación de los principios de igualdad y capacidad económica no justificada.

El razonamiento de la sala constitucional de la Suprema Corte de Costa Rica establece como base de la contribución de un impuesto la fuente de riqueza que se obtenga en territorio costarricense, es decir de manera directa grava el 100% de los ingresos que se obtienen.

Para el caso mexicano el razonamiento que sostuvo la Suprema Corte derivado de la interpretación de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución resulto en diferenciar la capacidad económica y la capacidad tributaria:

La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos."¹²⁰

¹²⁰ Registro digital 232197, Semanario Judicial de la Federación. Volumen 199-204, Primera Parte, página 144.

En este sentido la proporcionalidad de los impuestos debe tener coherencia con la capacidad económica, es decir se debe de conocer en primer término los ingresos que obtuvo durante un ejercicio fiscal o derivado de la causación de las contribuciones, en segundo término, los gastos que haya tenido derivado de su actividad económica y de la diferencia de estos dos conceptos se obtiene la capacidad contributiva o tributaria, que resulta en la base sobre la que deben pagar las personas sujetas a los supuestos jurídicos o de hecho descritos por la norma.

En lo que respecta a la proporcionalidad de los derechos esto está sujeta a la definición establecida en la fracción IV del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, la contraprestación que pagan aquellas personas por la prestación de un servicio en función de derecho público, la cual debe aplicarse la proporcionalidad en función a dos objetos, el primero el costo del servicio, es decir cuánto le cuesta al ente público ofrecer ese servicio; el segundo objeto es el beneficio que tiene el contribuyente por la obtención de ese servicio.

En esta fracción la siguiente parte de la definición de derechos la establece como aquella contraprestación que pagan las personas por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, la proporcionalidad está sujeta al destino que se le da a esos bienes y el desgaste que pueden obtener por el uso que se les llegue a dar.

4.5.1.2. Derechos

La proporcionalidad, en los derechos esta sujeta al tipo de contraprestación que se otorgue, es decir conforme al Código Fiscal de la Federación, los derechos son:

... son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados

cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos...¹²¹

De lo anterior se establece que existen dos tipos de derechos y con ello su proporcionalidad, el primero son aquellos que se pagan por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, su proporcionalidad se establece en función del supuesto del uso y el desgaste que tienen los bienes al momento se usado y aprovechados por el contribuyente, en otras palabras, para que se usara y que tanto se va a degradar ese bien de dominio público. En segundo lugar, están aquellas contraprestaciones que pagan los contribuyentes por la prestación de servicios del Estado en su función de derecho público. La Suprema Corte establece:

DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del

¹²¹ Fracción IV del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación.

servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.¹²²

DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Tratándose de derechos fiscales por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, a que se refieren los artículos 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y 1o., párrafo primero, de la Ley Federal de Derechos, el principio tributario de proporcionalidad no puede apreciarse, como en los impuestos, tomando en cuenta la capacidad contributiva del obligado, pues las actividades de usar o aprovechar dichos bienes no reflejan por sí solas y de modo patente, disponibilidad económica; de ahí que el citado principio constitucional se haga derivar, partiendo del acto de permisión del Estado, del grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario y, en su caso, de la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación

¹²² Tesis: P./J. 3/98 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Enero de 1998, página 54.

o reconstrucción, si se produce un deterioro. Por su parte, el principio de equidad tributaria de los derechos citados se cumple, por regla general, cuando las tasas aplicables son fijas e iguales para los gobernados que usan, explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien de dominio público, al traducirse en un beneficio uniforme para ellos; o variables, si el grado de utilización del bien es diferente.¹²³

Ambos criterios transcritos refieren la diferencia que se tiene entre la proporcionalidad de los impuestos y los derechos, con lo cual se pretende establecer los límites que tiene el sujeto activo de la relación tributaria al momento de crear los tributos.

4.5.2. Equidad Tributaria

Equidad tributaria se puede entender a través del principio de justiniano de *tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales*, lo anterior no quiere decir que se asemeja al principio de igualdad, sino en materia tributaria se debe establecer las condiciones de cada sujeto pasivo para encuadrar a todas aquellas personas que se encuentren en igualdad de circunstancias y desde cierto punto de vista discriminar aquellas que no. Para la Suprema Corte la equidad tributaria:

Exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias,

¹²³ Tesis: 2a./J. 27/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 1031.

o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extra fiscales.¹²⁴

Este principio establece la obligación del legislador en concentrar a los contribuyentes que realizan las mismas actividades en un mismo tributo y en una misma forma de pago, aquellas personas deben de recibir un tratamiento igual en función de las hipótesis normativas, desde el punto de vista de todos los elementos de las contribuciones en cuanto al objeto la acumulación de los ingresos que se deben de dar los gastos que tienen posibilidades de restarse; la base que se va a tomar como referencia para la aplicación del tributo y las tasas o tarifas a las cuales se deberán de sujetar.

La equidad tributaria deberá estar sujeta a que los sujetos de una misma contribución deberán ser tratados en igual de circunstancias sin importar la persona específica que realice dichas hipótesis. La Suprema Corte en la Jurisprudencia somete a un estudio más profundo de la equidad y determina:

No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable, estas características nos habla que no siempre sujetos que parecen estar en diferentes situaciones lo están, ya que en muchas ocasiones la motivación del Estado puede dar surgimiento a una similitud en su postura con la ley y así evitar clasificaciones engorrosas.

¹²⁴ Tesis: P./J. 24/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: Tomo XI, Marzo de 2000.

A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas, tan simple como refiere, que no por el simple hecho de estar contenido en una norma jurídica dos supuestos serán iguales, sino que deben someterse a un estudio de hecho, y si corresponden a situaciones idénticas, en la vida cotidiana de las personas, deberá ser así tomadas.

No se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción, que existirá una diferencia entre los supuestos siempre y cuando ella no sea arbitraria.

Para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional, que dicha distinción supere una demanda de amparo.¹²⁵

4.5.3. Legalidad Tributaria

Este principio es uno de los más complejos que establece la fracción IV del artículo 31, no solo basta que una contribución se establezca en ley, sino debe estar sujeto al procedimiento legislativo, además que se deben establecer todos y cada uno de los elementos de las contribuciones o cargas a los particulares, de manera expresa y no dar parte a duda; lo cual tiene por objeto que cualquier persona que se encuentre en los supuestos jurídicos o de hecho, los entiendan y los cumplan. Para Arrijo Vizcaíno¹²⁶, el Principio de Legalidad Tributaria debe obedecer los siguientes dos supuestos:

La autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso.

¹²⁵ Tesis: P./J. 41/97 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Junio de 1997.

¹²⁶ Arrijo Vizcaíno, Adolfo., *op. cit.* pp. 277-278.

Los contribuyentes solo se encuentran obligados a cumplir con los derechos que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables y exclusivamente puede hacer valer ante el Fisco los derechos que esas mismas leyes les confieren.

El principio de legalidad exige que todas las contribuciones que se presentan al legislativo a iniciativa de cualquier Poder o Entidad deberán de ser sometidos al procedimiento legislativo es decir, debe existir una iniciativa presentada en primera instancia, como Cámara de Origen, siempre será la de diputados; la siguiente etapa sería la discusión y en dado caso de que se vote favorable, se turne a la Cámara Revisora que en este caso deberá ser siempre el Senado, si es aprobado por este órgano, el Poder Ejecutivo deberá de sancionar y publicar para que inicie vigencia.

Esas contribuciones deberán de estar sujetas a los elementos que permitan a los contribuyentes darle un cumplimiento debido; estos elementos son:

- 1) Sujeto, que es la persona física o moral obligada a cumplir con el supuesto jurídico descrito en la norma;
- 2) Objeto, el acto o actividad que van a ser gravados por la norma tributaria y que al momento de su causación deberán de pagar un tributo;
- 3) Base, que será la cantidad o el monto sobre el cual se calcularán las contribuciones;
- 4) Tasa a tarifa, que son los porcentajes o las cuotas establecidas que deberán de pagar como consecuencia de la causación del tributo.

Durante la séptima época de la Suprema Corte de Justicia estableció los alcances del principio de legalidad:

El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en

su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el

régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.¹²⁷

4.5.4. Obligatoriedad

La primera parte del artículo 31 establece *es obligación de los mexicanos*, es decir en este artículo se establecen de manera primaria todas las responsabilidades que tienen aquellas personas con nacionalidad mexicana, para el caso que nos ocupa en la fracción cuarta nos habla de contribuir al gasto público, para Arrijoa Vizcaino:

Se entiende en función, no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídica-tributaria, sino como una auténtica obligación pública, de cuyo incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias a los particulares, lo cual quiere decir la ejecución de las facultades económico-coactivas que imperan en las autoridades fiscales.¹²⁸

La obligación de contribuir no sólo es exclusiva de los mexicanos sino conforme a la teoría de la fuente de riqueza, cualquier persona física o moral que obtenga ingresos en territorio nacional deberá de pagar tributos, para este supuesto la Segunda Sala de la Suprema Corte en la Tesis Aislada menciona:

...la referencia que se hace solamente a los mexicanos, tratándose de la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, obedece a que se incluyeron en el mismo precepto otros deberes patrios o de solidaridad social propios de quienes tienen la calidad de ciudadanos mexicanos, por lo que el hecho de que el texto del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incluya expresamente a los extranjeros, no impide imponerles tributos por razones de territorio o ubicación de la fuente de riqueza en México, además de que al quedar vinculados a la potestad

¹²⁷ Jurisprudencia con número de Registro digital 232797, Semanario Judicial de la Federación. Volumen 91-96, Primera Parte, página 173.

¹²⁸ Arrijoa Vizcaino, Adolfo., *op. cit.* pp. 260-261.

tributaria nacional por cualquier nexo, también gozan de los derechos fundamentales que estatuye dicho numeral.¹²⁹

4.5.5. Destino al Gasto Público

El objeto que tienen las recaudaciones en todo Estado es la de satisfacer las necesidades básicas de la población, es decir el destino al gasto público radica que todo lo recaudado por el Estado debe tener un beneficio social o colectivo, como ejemplo sería la seguridad social, educación, infraestructura etcétera, además de todos aquellos objetivos que tenga el Estado con el cual obtengan una vida plena y desarrollo establece a cada uno de sus ciudadanos. La Tesis Jurisprudencial¹³⁰:

Que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos.

4.5.6. Seguridad Jurídica Tributaria

El artículo 16 de la Constitución establece el principio de legalidad, así como los alcances que tiene la función administrativa, para cualquier autoridad administrativa o ente que derive de la administración pública federal, el cual emita un acto de molestia sobre el patrimonio, posesiones o documentos de algún ciudadano deberá hacerlo a través de un mandamiento por escrito fundado y motivado; en este mismo artículo en el párrafo décimo sexto otorga la facultad a las autoridades administrativas en exigir la documentación en la cual se registró

¹²⁹ Tesis 2a. CVI/2007 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Agosto de 2007, página 637.

¹³⁰ Tesis: 1a./J. 65/2009 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Julio de 2009, página 284.

la vida financiera de las empresas y en sentido inverso limita a estas autoridades a sujetarse a lo establecido en este artículo 16.

La Primera Sala de la Suprema Corte ha sostenido la necesidad de establecer los alcances que debe tener la autoridad administrativa al momento de ejecutar sus atribuciones, a esto se le llama el principio de seguridad jurídica, el cual establece la tutela que tiene el gobernado con respecto a las actuaciones arbitrarias que pudiese llegar a cometer cualquier ente del Estado. El Estado de Derecho consagra el principio de seguridad jurídica, este protege a los ciudadanos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo define como:

Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. Las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad

normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de seguridad a través del Derecho.¹³¹

¹³¹ Jurisprudencia 1a./J.139/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, página 437.

CAPITULO IV

SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL

El Sistema de Coordinación Fiscal es una herramienta que busca generar equidad hacendaria en todo el territorio mexicano, a través de una redistribución de los ingresos del país, esto se logra a través de la renuncia de las Entidades Federativas a parte de las facultades y atribuciones concedidas por la propia Constitución, teniendo como fin el contribuir al desarrollo comunal.

Hoyo D'Adonna define al sistema como *aquel conforme el cual se distribuyen ingresos de la Federación, Estados y Municipios; se delimitan competencias entre estos tres niveles de gobierno en lo que toca tanto al ejercicio de facultades legislativas tributarias como en el referente a actividades administrativas y se procura la colaboración administrativa y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles*¹³². Para uno de los miembros del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDITEC) Ramón Castañeda Ortega sugiere:

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México es uno de los instrumentos mediante el cual se ejerce el Federalismo mexicano, el que, para el caso de nuestro país, se puede concebir como el acuerdo en el que las Entidades Federativas, por voluntad propia, ceden a la federación porciones de su poder originario para constituir una unión nacional en la que se interrelacionan los diferentes poderes y los diferentes niveles de gobierno que la integran, con el propósito de lograr mediante su conjunta participación, el desarrollo nacional en los ámbitos político, económico y social. Por ello, dentro de este contexto, la coordinación fiscal en México se entiende como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, cuyo objetivo

¹³² Hoyo D'Adonna, Roberto. *La coordinación Fiscal en México*, ponencia. Seminario con la Fundación Alemana, diciembre 10 al 14 de 1984.

general es asegurar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, a fin de alcanzar y sustentar el desarrollo económico nacional¹³³.

En este texto es necesario destacar dos conceptos, el primero refiere la voluntad de los Estados en ceder las facultades a la Federación y el concepto de Coordinación Fiscal el cual se basa en la equidad del sistema tributario y en el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales. Con la Ley de Coordinación Fiscal se busca tener 4 acciones¹³⁴ que son:

- a) La armonización tributaria, la cual considera en la distribución de los ingresos federales, estatales y municipales, entre los mismos tres niveles de gobierno y en la consecuente delimitación de competencias en las facultades legislativas tributarias.
- b) Integración y distribución de participación, la cual se lleva a cabo mediante la distribución física de los montos de las participaciones a las Entidades Federativas y a sus Municipios, provenientes de los Fondos que se establecen en la propia Ley de Coordinación Fiscal y de las demás participaciones adicionales que se entregan directamente, por no constituir parte de dichos Fondos.
- c) Colaboración Administrativa en materia fiscal, es decir, la celebración de Acuerdos entre la Federación y los Estados, para que estos se hagan cargo, en forma directa o a través de los municipios, de algunas funciones federales, como pueden ser la recaudación o cobranza de algún ingreso federal (ISTUV, ISAN, IEPS, etc.).

¹³³ Castañeda Ortega, Ramon. «Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.» Revista INDETEC Federalismo Hacendario (2003), p. 28.

¹³⁴ Sedas Ortega, Cecilia. *Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con los Estados en Materia Hacendaria*. Ciudad de México, 2001, pp. 126 y 127.

d) Creación y operación de organismos, con los cuales se da vida precisamente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de la Reunión Federal de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDITEC) y la Junta de Coordinación Fiscal.

4.1. Las Convenciones Fiscales a lo largo de la historia

Primera Convención Nacional Fiscal

La primera Convención se realizó en el año de 1925 y tenía como objetivos *la asignación de fuentes de recursos entre los tres ámbitos de gobierno, para asegurar la eficiencia de ingresos en cada uno y corregir la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales, para terminar con el desorden imperante en la recaudación*¹³⁵. Más allá del ambiente político y de la recién “concluida” Revolución Mexicana, existían una serie de complicaciones en la recaudación y administración de los ingresos del Estado Mexicano, por lo cual el Presidente Plutarco Elías Calles convocó a todos las Entidades Federativas para discutir y resolver dicha problemática, los objetivos particulares fueron:

- Delimitar las facultades locales y federales en materia de contribuciones;
- Establecer un Plan Nacional de Arbitrios para consolidar un Sistema Fiscal en México;
- Creación de un ente continuo que analice las necesidades en la economía nacional, así como vigilar el plan único de impuestos.

Derivado del análisis de las necesidades y objetivos se acordaron crear dos comisiones la concurrencia y la arbitrio. En la Comisión de Concurrencia se aprobaron los siguientes acuerdos:

¹³⁵ Tepach Marcial, Reyes. Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004. Ciudad de México: Cámara de Diputado, 2004, p. 7

- Se busca adicionar al artículo 31 a la Constitución, con el objeto de establecer al menos reunirse cada cuatro años en una Convención en la Ciudad de México con el objeto de analizar el sistema de impuestos, las resoluciones se buscarían aprobar en el Congreso de la Unión y en los locales para así hacer las obligatorias.
- Adicionar la fracción III al artículo 117 de la Constitución con el objeto de que cada Municipio o Estado reciba de la Federación estampillas reselladas para el cobro de las participaciones.
- La creación de un cuerpo consultivo fiscal que estudiara y buscara facilitar la ejecución de los acuerdos de las convenciones.
- Los ingresos municipales se buscaban utilizar únicamente para las necesidades de ese territorio.

En la Comisión de Arbitrio se aprobaron, crear diversas contribuciones que afectarían tanto a la Federación, Estados y a los Municipios los siguientes acuerdos¹³⁶:

Impuesto a la propiedad territorial

- Se estableció como urgente necesidad la unificación y organización técnica del impuesto territorial.
- Se uniformó la imposición fiscal territorial en la República sobre la base de gravar la rentabilidad potencial media de la tierra.
- Se efectuó para efectos de valorización sobre “unidades tipo” en las calidades urbano, riego, temporal, agostadero, cerril, etc.
- Toda exención de impuesto territorial se consideró antieconómica, y por lo tanto debería proscribirse.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 11 y 12.

- Se propuso la catastración provisional en todos los Estados de la República, a fin de que ingenieros comisionados al efecto refirieran todos los predios a las “unidades tipo” ya valorizadas.
- Se suprimió la contribución de traslación de dominio que dificultó el acceso a la tierra a quien deseaba cultivarla.
- Se reglamentó el impuesto progresivo sobre herencias territoriales como medio para evitar que los herederos se beneficiaran totalmente con bienes que daban origen a desigualdades.

Impuesto sobre el comercio y la industria

- Se uniformaron los impuestos sobre el comercio y la industria en el país.
- Se propuso sustituir impuestos de patente, compraventa y capitales, por uno que se basara en los supuestos beneficios obtenidos.
- Se establecieron cuotas diferenciales según los productos: aumentándose para los productos perjudiciales y disminuyendo para los artículos y productos de consumo indispensables para la vida.

Impuestos especiales

- Se recomendó desaparecer los impuestos especiales.
- Sólo se recomendó este impuesto cuando fuera abundante la producción o por su alto valor, y para artículos de consumo perjudicial.
- Se propuso un gravamen uniforme para productos con impuestos especiales.
- Cuando un Estado pretendía gravar un producto regional, se recomendó
- Ponerse de acuerdo con otros Estados que gravaban el mismo producto.

Impuesto sobre el capital

- Debía establecerse un sistema de impuestos uniforme que gravara todas las herencias, legados y donaciones en el país.
- El impuesto debía ser subjetivo, tomando como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.
- No habría exenciones de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.

Actos jurídicos y adquisiciones profesionales

- Se propuso suprimir los impuestos que gravaban las actuaciones judiciales y administrativas y la formalización de los actos jurídicos.
- Se suprimieron los impuestos sobre asientos que hicieran las oficinas del Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.

Como propuesta de esta convención se buscaba reformar la fracción III del artículo 17, el artículo 118 y 131, así como adicionar al 74, el cual establecía la distribución de las potestades de cada gobierno, así como las facultades concurrentes que tendría el Gobierno Federal o Local. Estas reformas fueron expuestas al Congreso de la Unión y no fueron una aprobadas en la exposición de motivos el presidente Plutarco Elías Calles expuso:

El proyecto de reformas constitucionales que para coordinar los sistemas fiscales de la nación, los Estados y los Municipios, envió a la H. Cámara de Diputados este Ejecutivo a mi cargo, en diciembre de 1926, y cuya elaboración fue resultado de los acuerdos a que se llegó en la Primera Convención Nacional Fiscal reunida en 1925, para resolver el problema de la concurrencia en la imposición, no ha sido todavía objeto de estudio por parte de la Cámara citada.

Mientras se da resolución a esta iniciativa y en vista de que el desorden fiscal es cada día más grave en el país, la Secretaría de Hacienda ha buscado la realización de tal programa mediante la expedición de leyes por las cuales se da a los Estados una participación en el producto de los

impuestos federales dentro de la libertad que les concede su régimen interior, según determinadas bases y por medio de la celebración de acuerdos con los Gobiernos Locales, para lograr una armonía en la tributación que procure aliviar a los causantes.

Un ejemplo de la primera se halla en el Decreto del 13 de enero del año en curso, por el cual se establece un impuesto adicional sobre la producción de la cerveza, que, como participación en el gravamen federal, cobrarán los Estados que deroguen sus impuestos sobre el mismo producto; decreto al cual se han acogido los de Nuevo León y Veracruz, al derogar sus impuestos locales. Los demás Estados productores de cerveza han sido invitados a acogerse al expresado decreto.

Estas reformas siempre tuvieron como objetivo hacer más eficiente la recaudación, a su vez más equitativo la aplicación de los recursos a los tres niveles de gobierno.

Segunda Convención Nacional Fiscal

Esta se llevó a cabo en 1932, convocada por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, los objetivos de la Convención consistieron en establecer la jurisdicción fiscal en los tres órdenes de gobierno, se buscaba unificar los sistemas estatales y municipales de recaudación con el objeto de coordinarlos con el sistema federal, y eliminar los conflictos que generaban la recaudación en los tres órdenes de gobierno

Los objetivos particulares de esta convención consistieron en¹³⁷:

- Revisión de las conclusiones de la primera Convención Nacional Fiscal.
- Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los Estados y de los Municipios.

¹³⁷ Tepach Marcial, Reyes, *op. cit.*, p. 15.

- Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Las conclusiones de esta convención estuvieron entorno a resolver los problemas de los erarios estatales y del federal, la baja recaudación de los impuestos, y la imposibilidad de un desarrollo económico concreto debido a la existencia de un sistema tributario muy complejo.

Algunas de las conclusiones¹³⁸ más relevantes de las Comisiones de Concurrencia y Arbitrio se exponen a continuación:

Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales

- Se acordó que la Convención Nacional Fiscal tuviera un estatus constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la federación como de los estados.
- Se recomendó que cada fuente impositiva reportara un sólo gravamen.
- Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país.

Debido a diversos factores como el inicio de la Segunda Guerra Mundial o la falta de acuerdos en el Congreso, tampoco se pudo concretar las conclusiones a las que se habían llegado en esta Segunda Convención.

Tercera Convención Nacional Fiscal

En 1947 el Presidente Miguel Alemán convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual tenía como objetivo la coordinación en la recaudación en los 3 ámbitos de gobierno para lograr la unificación económica nacional, pues como se ha mencionado a lo largo de esta investigación no existía un sistema

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 16 y 17.

tributario consistente que pudiera contribuir de manera eficaz a cada Estado y sus Municipios. Los objetivos¹³⁹ específicos de esta Convención fueron los siguientes:

- Crear un plan nacional de arbitrios, un sistema nacional de distribución del gasto público.
- Planeación de distribución de los impuestos con la Federación, Estados y Municipios, en relación con el costo de los servicios y la capacidad de control de los causantes.
- Disminuir el gasto corriente, crear un control de los impuestos, terminar las formas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales, así como su entendimiento con los particulares.

El gravamen que se recomendó debía tener los siguientes rasgos fundamentales¹⁴⁰:

Ser de carácter proporcional.

No establecer tasas diferenciales.

Las tasas debían ser lo más reducidas posible.

Establecer en la ley relativa la tendencia de que el gravamen debía hacerse repercutir hasta hacerlo recaer en el consumidor.

Para determinar el crédito fiscal correspondiente a cada causante, éstos presentarían declaraciones periódicas.

La verificación o comprobación de los datos contenidos en las declaraciones debía hacerse por organismos fiscales autónomos de carácter mixto, o sea, integrados por representantes de la Federación, del Estado o del Municipio interesados y de los causantes.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 19.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 20.

No quedarían sujetos al pago de este gravamen los ingresos que se obtuvieran por actividades industriales o comerciales afectas a un impuesto especial.

En esta Tercera Convención se buscaba otorgar presencia en el Sistema Fiscal, a las Entidades, por lo que se crearon 5 zonas fiscales¹⁴¹: Zona Norte; Zona Central Norte; Zona del Golfo; Zona del Pacífico, y Zona Central. Se establecieron las facultades de la Comisión de las cuales destacan:

Llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional; estudiar los arbitrios sobre política fiscal o nacional para redistribuir la carga fiscal; coordinar la acción impositiva, precisar el importe de subsidios, estimar los rendimientos de impuestos especiales, precisar las bases para que las entidades participaran como mínimo de 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre los dos ejercicios anteriores; precisar los déficit de estados y municipios; servir de conducto sobre propuestas de modificaciones sobre la legislación federal; someter a los gobiernos de los estados los proyectos de leyes fiscales; servir de organismo de coordinación fiscal y consultor técnico; los representantes deberían residir en el D.F. y los representantes de los estados y municipios recibirían una retribución igual a la de investigadores científicos, considerados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Debería instituirse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios. La Comisión se compondría por tres representantes federales, cinco representantes de las entidades federativas correspondientes a las zonas fiscales, dos representantes de los municipios, dos representantes de los causantes.

Como consecuencia de esta tercera convención y debido a los acuerdos a los que llegaron se presentó el proyecto de lo que actualmente conocemos como la Ley de Coordinación Fiscal derogando la ley de 1953.

¹⁴¹ *Idem.*

Primera Convención Nacional Hacendaria

Después de la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, y una vez fijadas todas las autoridades dentro del Sistema, fue hasta el año de 2004, cuando se convoca a una Primera Convención Nacional Hacendaria, esto no quiere decir que los órganos que integran el Sistema nunca se hayan reunido, sino que esta Convención tuvo como propósito general¹⁴²:

- Coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo.
- Definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno.
- Generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.
- Crear y dar a conocer el diagnóstico de la situación que guardan el sistema tributario federal, estatal y municipal.
- Generar un procedimiento de reformas con visión de mediano y largo plazo.
- Establecer un federalismo hacendario completo que no sólo incluya el ingreso sino también el gasto, la deuda y el patrimonio público.
- Buscar las facultades en cuanto al gasto de cada orden de gobierno, así como su responsabilidad en su cumplimiento.
- Delimitar las facultades tributarias, establecer el lente que va a legislar, y quién deberá administrar y recaudar las contribuciones.

¹⁴² *Ibidem*, p. 25.

- Modernizar el sistema de ingresos y gastos a través de una simplificación en la legislación y una efectividad en la administración.
- Tener transparencia y orden en la información tributaria, así como robustecer el sistema de rendición de cuentas.
- Verificar el marco jurídico el cual permita la creación de una ley del federalismo hacendario, que diera certeza a los tres órdenes de gobierno.

Como resultado de esta Convención que se llevó a cabo con el año de 2004, se llegaron a las siguientes conclusiones¹⁴³ que se buscarían adoptar en la ejecución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

- Los mecanismos de asignación y distribución de recursos fiscales.
- La eficiencia en la aplicación de los recursos.
- Una mayor equidad y efectividad del gasto público.
- La descentralización en materia de competencias político-administrativas.
- La regulación del sistema hacendario.
- Las medidas para modernizar y simplificar la administración de las haciendas públicas.
- Las potestades tributarias locales.
- Los sistemas de pensiones.
- El régimen fiscal de PEMEX.
- El acceso al financiamiento público.
- Las bases para la coordinación hacendaria intergubernamental.
- Los mecanismos de colaboración administrativa en materia fiscal federal.
- La coordinación en gasto, deuda pública y patrimonio.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 26.

- Las finanzas de los tres ámbitos de gobierno.
- La fiscalización de recursos.
- El uso, difusión y transparencia de los recursos y su rendición de cuentas.
- La armonización y difusión de la información financiera, contable y presupuestal.

4.2. Leyes de Coordinación Fiscal

4.2.1. Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y sus antecesoras

Como consecuencia de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el Presidente Adolfo Ruiz Cortines ordenó la publicación de una serie de Leyes que estuvieron encaminadas a fortalecer el sistema tributario mexicano, estas leyes fueron: Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953 Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 29 de diciembre de 1948 y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 28 de diciembre de 1953.

El primer cambio que se realizó a la legislación tributaria fue publicada el 30 de diciembre de 1948, el Presidente Miguel Alemán, publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas. Esta Ley define a las participaciones como *las cantidades que los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales, así como las cantidades que la Federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuesto de carácter local*¹⁴⁴.

Esta Ley únicamente establecía la forma de pago de las participaciones, lo cual sería a través del Banco de México, y en lo que respecta al pago de los

¹⁴⁴ Diario Oficial de la Federación, artículo 1° de la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, publicado el 30 de diciembre de 1948.

impuestos que recauden sería pagado en la Tesorería de la Federación o en las oficinas de esta que haya en la Entidades Federativas.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados¹⁴⁵, creó la comisión de árbitros, la cual sería integrada:

- Secretario de Hacienda y Crédito Público, Presidente de la Comisión.
- Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Un representante de la Secretaría Gobernación.
- Un representante de la Secretaría de Economía.
- 5 representantes de las Entidades Federativas, que estarán distribuidas en zonas fiscales: Norte, Central del Norte, Centro, del Golfo y la del Pacífico.

El artículo 2 de la Ley otorga diversas facultades tales como:

- Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y los Municipios.
- Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de las Estados de la República.
- Servir de conducto a las Entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones.

¹⁴⁵ Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 entidades federativas; a partir de 1973, todos los estados estaban coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general del 4% aplicable en toda la República, en lugar de la tasa federal que existía del 1.8% y la tasa del 1.2% para las entidades coordinadas. véase Tepach Marcial, Reyes, *op. cit.*, p 18.

- Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios.
- Ejercer las facultades que le confiere la presente ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio de alguna de las Entidades Federativas.

Esta Ley era muy concreta y una vez creada la Comisión Nacional de Árbitros esta debía realizar un estudio de las legislaciones tributarias de las Entidades Federativas, con el objeto de equiparlas a lo establecido no solo en esta Ley sino en todas las modificaciones y las nuevas leyes realizadas.

Por último, la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953, era un incentivo para los Estados de la República que buscaba obtener más recursos, firmando el convenio de colaboración con la Federación. De acuerdo con el artículo primero¹⁴⁶ *se crea en favor de los Estados de la República una compensación adicional equivalente al 10% del importe total que perciben a título de participaciones, cuotas adicionales en el rendimiento de los impuestos federales que las conceden, con excepción de las relativas a la Ley Federal del Impuestos sobre Ingresos Mercantiles.*

Estas reformas fueron resultado de las 3 primeras convenciones nacionales fiscales las cuales tenían por objetivo hacer más eficiente la recaudación, así como la distribución de los ingresos en todos los Estados de la República.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978, es una propuesta derivada de las 3 primeras convenciones y de la necesidad de reformar las leyes de coordinación en materia fiscal que únicamente establecían de manera sencilla la distribución

¹⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, publicado el 30 de diciembre de 1953, Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

de las participaciones; el Ejecutivo Federal, al presentar la iniciativa justificó la Ley de la siguiente manera¹⁴⁷:

(...)

El acuerdo entre Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señalados en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y los Municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere a la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación.

(...)

Paralelamente y en muy diversas materias, los Estados se han venido acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales, absteniéndose de grabar las mismas materias en los términos previstos en aquellas leyes; pero como el sistema de participaciones se desarrolló históricamente en diversas etapas y conforme a diferentes criterios, resulta que en el conjunto del sistema tributario federal, falta de racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que sí se otorga participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación. Falta también uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas.

Finalmente, la decisión de la Federación de transformar y modernizar el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y sustituirlo por el Impuesto al Valor Agregado, como en iniciativa por separado se ha propuesto a vuestra soberanía, obliga a revisar todos los procedimientos de

¹⁴⁷ INDITEC, Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley de Coordinación Fiscal (1978)

participación y reunirlos en un solo sistema, y se presente una iniciativa conocida como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones solo con respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a estados y municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellas que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación como son los impuestos a las importaciones y las exportaciones. El mayor dinamismo del Sistema Fiscal Federal en su conjunto comparado con el de los impuestos federales participables.

(...)

Esta iniciativa no propone el aumento de este tanto por ciento, no obstante que se reconoce que en general, los Estados sufren serias carencias financieras; pues la relación ingreso-gasto de la Federación no hace posible efectuar en el ejercicio de 1979 una mayor transferencia; pero al establecer el por ciento de la misma en la ley, evitará que se siga deteriorando este importante renglón de ingresos de los Estados, al mismo tiempo que los hace compartir el aumento que en el conjunto del sistema fiscal espera la Federación. Por otra parte, el sistema facilita a futuro mejorar la participación global de los Estados en la medida en que lo permitan las condiciones financieras de la Federación. Esta mayor transferencia a futuro, habrá de justificarse mediante la Asunción por parte de los Estados, de Obras Públicas y servicios de carácter local, que serán realizados o prestados con más eficiencia por las entidades federativas y que viene realizando la Federación ante la falta de recursos económicos de aquellas. Estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre la Federación y Estados y una reasignación entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo.

Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de

nuestro desarrollo democrático. Por ello, desde ahora, se mantiene el contenido de la presente iniciativa la exigencia de que los Estados que se coordinen, entrega en los Municipios cuando menos el 20% de las participaciones que correspondan a aquellos. Exigencia que no es nueva y que se recoge de los textos de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles próxima a ser derogada y de las disposiciones contenidas en la mayor parte de las leyes que establecen impuestos federales participables. No se establecen otras medidas en beneficio de la Hacienda municipal, en razón de que conforme el artículo 115 de la Constitución Política, esto es facultad y responsabilidad de las legislaturas de los Estados

(...)

En esta exposición de motivos se resalta la importancia de realizar diversas reformas a varias leyes en materia fiscal tales como la creación de La Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado¹⁴⁸, así como diversas reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, todas estas tenían como objetivo eficientizar la recaudación y mejorar la distribución de los ingresos en la Federación, los Estados y los Municipios.

Al momento de su publicación la Ley constaba de 23 artículos, a lo largo de los años ha sufrido 38 reformas, hasta que actualmente está compuesta por 52 artículos, por lo cual se hará un análisis de la Ley actual. Esta tiene por objeto:

¹⁴⁸ Las comisiones consideran a la iniciativa como un gran adelanto en el sistema fiscal del país, pues sustituirá al impuesto federal sobre ingresos mercantiles que en la actualidad grava las operaciones mercantiles que se realizan a partir de la producción y en todas las etapas de distribución y comercialización de mercancías o servicios, qué es lo que comúnmente se conoce como efecto en cascada, o sea, que el impuesto se paga en cada venta, desde la primera hasta la última, llegando el caso de que se pague incluso, impuesto sobre impuesto, ya que la tasa se aplica indiscriminadamente sobre el precio de cada operación mercantil, en dicho precio se incluye el impuesto a cargo de quien realiza la venta o proporciona el servicio. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del 21 de diciembre de 1978.

Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.¹⁴⁹

Esta Ley no solo contempla la forma de distribución de las participaciones y de las aportaciones, sino que también detalla todas contribuciones de las cuales podrán tomarse en cuenta tanto por las Entidades como por los Municipios. Los impuestos que son distribuidos serán enlistados y más adelante se establecerá con estricto apego a la norma las cantidades a distribución.

4.2.1. Participaciones Federales

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, tanto las Entidades como los Municipios deberán de obtener al menos el 20% de la recaudación federal participable, entendiéndose esto como *la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones* Artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal.

En términos generales, la Federación estará obligada a distribuir el ingreso por todos los impuestos tales como:

Impuesto sobre la Renta.

Impuesto al Valor Agregado.

Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.

Impuesto General de Importación.

¹⁴⁹ Artículo 1° párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

Deberá representar el 20% de la recaudación federal participable, esto quiere decir que sea el total de todo lo que se distribuye a los Estados y Municipios, sino únicamente establece la cantidad mínima que será distribuida. En esta investigación analizaremos aquellos Fondos que no son contemplados en este 20%, pero que también serán distribuidos a las Entidades y algunos supuestos directamente a los Municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal no solo faculta a los Estados y por consecuencia a sus Municipios a coordinarse en materia de impuestos, sino que dota a estos se coordinen en materia de derechos, es decir que los convenios de Coloración Administrativa establezcan tanto beneficios como cargas a cada uno de ellos. Si fue voluntad de dichos estados estos no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

- Licencias en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios.
- Actos de inspección y vigilancia.
- Actividades o servicios que realicen o presten las personas respecto del uso o aprovechamiento de bienes de dominio público en materia de telecomunicaciones, eléctrica o de hidrocarburos.

Esta no es una limitante para todos los derechos, sino que permite cobrar por algunas prestaciones de servicios en función de derecho público.

Anteriormente ya se describió de donde derivan las participaciones y como se ha observado a lo largo de esta investigación como requisito esencial para que se realice la distribución conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, se debe de sujetar a los lineamientos mínimos no solo de la ley sino de los convenios administrativos firmados entre los Estados y la Federación, la propia norma

permite que sea recaudado un impuesto al consumo¹⁵⁰, en otras palabras algo similar al Impuesto al Valor Agregado siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- No se otorguen tratamientos especiales.
- La tasa impuesta sea máxima de un 4.5% sobre la base del valor de enajenación.
- La base de ese impuesto al consumo no tome en cuenta al IVA y al IEPS.
- No será acreditable contra impuestos locales o federales.
- El impuesto no sea acreditable contra otros impuestos locales o federales.
- El impuesto deberá estar inmerso el valor del bien que se ofrezca al público en general, es decir no se podrá desglosar.
- Este sujeto a flujo de efectivo, es decir se enterará cuando este ingreso se haya efectivamente pagado.
- No se deberá aplicar en dos o más etapas de la comercialización.

Este impuesto busca recaudar de una manera más general a todas aquellas personas que consuman algún tipo de bien o servicio sin enfocarse en algún tipo de ingreso, pues en sentido estricto a esta contribución no le interesa si la persona puede, o como obtuvo dicho ingreso sino básicamente gravar la adquisición o la prestación. Lo que permite a los Estados generar una mayor recaudación y con ello distribuir de manera más eficiente a los Municipios que la integran; gran parte de los Estados de la República Mexicana no se contempla un impuesto sobre el consumo.

¹⁵⁰ Este lo podemos entender como un impuesto indirecto y que de acuerdo con los tratadistas *tiene por objeto grabar una serie de operaciones de consumo como puede ser, entre otras: la enajenación de bienes la prestación de servicios, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes o servicios; (...) es decir inciden sobre los ingresos provenientes de operaciones de consumo. véase, Arrijo Vizcaino, Adolfo, op. cit., pp. 528 y 529.*

La forma de distribución de las participaciones federales se establece desde el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal y se establece en la proporción de la recaudación federal participable en la forma siguiente:

- El 0.136% recaudación federal participable se otorgará a aquellos municipios que colinden con la frontera o con las playas que se realice la entrada o salida de mercancías es decir la importación y exportación con la condición de que se deberá firmar un Convenio de Colaboración Administrativa en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, en este convenio se establecerán los descuentos que deban gestionarse por la entrada ilegal de mercancía.

Esta participación es exclusiva de aquellas entidades federativas que se encuentren en las fronteras o que tengan puertos en los cuales se introduzcan mercancía, hay que destacar que hasta el día de hoy las 31 entidades federativas y la Ciudad de México cuentan con convenios de colaboración; lo cual quiere decir que estados como Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sonora, Coahuila, Chiapas y Quintana Roo son los únicos que cuentan con este beneficio, además de lo que reciben como participaciones y aportaciones.

- La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que, en términos del artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹⁵¹, se realice a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

¹⁵¹ La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice para los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051, y se sujetará a lo establecido en el artículo 2-A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá informar de manera mensual a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios.

Esta participación también es exclusiva para aquellos no solo que tengan fronteras, sino que se dediquen a la extracción de petróleo como es Tabasco y Campeche como principales extractores, en este sentido los Municipios que formen parte de esas Entidades Federativas podrán obtener esta participación extraordinaria.

El 1% de la recaudación federal participable, del 100% de dicho monto se distribuirá el 6.8% para formar un Fondo de Fomento Municipal; y el 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de la contribución denominada Derechos.

Este Fondo es el resultado de una fórmula que busca estimular el progreso de los Municipios no solo en la recaudación, sino que en el desarrollo cotidiano del mismo. Este Fondo deberá ser repartido por el Estado al Municipio, de acuerdo con las Leyes en materia de coordinación Fiscal de dichas Entidades.

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

El propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permite a las entidades participar de lo recaudado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en ciertos y determinados rubros, tomando en cuenta que este impuesto grava una gran cantidad de actos o actividades sólo participarán aquellos además deberán firmar Convenio de Coordinación Administrativa con la Federación podrán percibir el 20% de la recaudación total cuando deriven de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% sobre los tabacos labrados.

Esta participación estará sujeta a la recaudación que se dé en cada una de las Entidades Federativas, es decir que entre más se recaude sobre la venta de

bebidas y tabacos será distribuido a los Estados, esta se determinará de manera anual, pero su distribución será de manera mensual provisional al mes siguiente que se haya causado dicho impuesto y tendrá 30 días después de haberse de haber hecho los ajustes necesarios para liquidarlo de manera definitiva.

Hay que tomar en cuenta que conforme a la Ley de Coordinación Fiscal los Estados están obligados a integrar a los municipios al menos el 20% de la participación que le corresponda.

Todas aquellas personas Físicas y Morales que tengan personal subordinado contratado para realizar alguna función específica conforme al artículo 26 del Código Fiscal de la Federación¹⁵² y 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta¹⁵³ son obligados solidarios de los trabajadores en lo que refiere al pago del Impuesto Sobre la Renta; para las entidades federativas y los municipios este supuesto jurídico no es la excepción, en este sentido tanto las entidades como los municipios que enteren el 100% del impuesto sobre la renta que se obtenga derivado de las relaciones laborales participarán de dicha recaudación.

La condición para que se puedan hacer efectivas el cobro de esos impuestos es que estén efectivamente pagadas a la Federación y deberán de ser descontadas directamente de las participaciones.

Otra condición que tiene la Ley de Coordinación Fiscal para entregar las participaciones del Impuesto Sobre la Renta es que la Entidad Federativa

¹⁵² Artículo 26.- Son responsables solidarios con los contribuyentes: I. Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones. Ley del Impuesto sobre la Renta.

¹⁵³ Artículo 94. Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral. Ley del Impuesto sobre la Renta.

entregue el 100% de lo recaudado a sus municipios, siendo que se va a repartir únicamente lo que recaudó por el personal subordinado de cada municipio.

4.2.2. Aportaciones Federales

Son recursos que el Gobierno Federal va a transferir a los Estados y a la Ciudad de México con ciertas condiciones para su gasto es decir tienen objetivos que deben de cumplir; en el supuesto de que se utilicen para otros fines será sujeto a fiscalización por parte de la Autoridad Superior de la Federación; la Controversia 04/98 define a las aportaciones

...como los recursos de naturaleza federal que destinan y supervisan las autoridades federales, que se rigen por disposiciones de carácter federal, que se entregan a los estados previo convenio con la Federación y en el que no participan los municipios, que, aunque finalmente llegan a ingresar a la hacienda municipal, no forman parte del régimen de libre administración hacendaria, y que los municipios únicamente ejecutan la aplicación de dichos recursos en los rubros previamente determinados por las disposiciones federales.¹⁵⁴

A diferencia de las participaciones federales las aportaciones tienen objetivos definidos y sólo podrán ser utilizados para aquellos a los que fueron creados en lo que refiere, estos fondos de aportaciones son los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

¹⁵⁴ Controversia constitucional 4/98, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue., y otros del mismo Estado, en contra del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 2000, p. 95.

- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Para esta investigación es necesario desglosar únicamente aquellos fondos de aportaciones que son distribuidos a los municipios, como son:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, este se crea a través del presupuesto de egresos de la federación que será equivalente al 2.5294% de la recaudación federal participable. Del monto total antes citado corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal el 87.87% de la recaudación federal participable.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se determinará con el 2.35% de la recaudación federal participable, este Fondo se pagará de manera mensual en partes iguales a los Municipios¹⁵⁵.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal¹⁵⁶ se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fondo de Fiscalización y Recaudación, estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio:

¹⁵⁵ Este Fondo lo entregaran los Estados de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo. Inciso a) del artículo 36 de la Ley de coordinación Fiscal.

¹⁵⁶ Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.* p. 145.

El cual premia e incentiva las labores de fiscalización que realizan las entidades federativas y considera dos indicadores de recaudación: eficiencia recaudatoria y fortaleza recaudatoria, medidos de acuerdo con el incremento en el cobro de los impuestos y derechos locales (incluido el impuesto predial y los derechos por suministro de agua), y la participación de los ingresos propios sobre los ingresos de libre disposición, respectivamente.¹⁵⁷

Los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deberán de recibir al menos el 20% de la recaudación que del Fondo de Fiscalización y Recaudación que le corresponda a cada Estado.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 6 establece como obligación para las Entidades Federativas que las participaciones federales que reciban los municipios del total del Fondo General de Participaciones nunca serán menores al 20% de lo que reciba cada Entidad Federativa, y éste a su vez establecerá a través de disposiciones de carácter general la forma de distribución atendiendo a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones. Los Estados de la República deberán hacer público a través de sus gacetas o periódicos oficiales y de su página de internet todo lo relativo a las participaciones que deberán de percibir y entregar a cada uno de sus municipios.

Del Impuesto sobre Automóviles Nuevos¹⁵⁸, que conforme al artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, no conformara el Fondo General de

¹⁵⁷ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, Estrategia Programática https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/28/r28_ep.pdf

¹⁵⁸ Artículo 1o. Están obligados al pago del impuesto sobre automóviles nuevos establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos siguientes: I. Enajenen automóviles nuevos. Se entiende por automóvil nuevo el que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos. II. Importen en definitiva al país automóviles, siempre que se trate de personas distintas al

Participaciones, las Entidades recibirán el 100% de lo recaudado bajo la condición haber firmado el Convenio de Colaboración, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios este fondo fue creado en la Ley de Ingresos de la Federación de 2014 en específico a través del artículo quinto transitorio el cual contemplaba una participación a las entidades federativas de un 77% bajo la fórmula establecida en dicho transitorio, en la Ley de Ingresos de la Federación de 2023 aún se contempla dicha participación en el artículo quinto transitorio. La distribución de este fondo será únicamente por lo que fue recaudado en el año de 2013 de dicho régimen, esto quiere decir que se actualizará año con año siendo este 2023 el último que presenta una actualización.

4.2.3. Adhesión de las Entidades Federativas al Sistema

En este capítulo se ha analizado, el desarrollo y evolución del Sistema de Coordinación Fiscal, las leyes que han estado vigentes hasta llegar a la vigente Ley del Sistema de Coordinación Fiscal, así como las aportaciones participaciones que son entregadas tanto a las Entidades como a los Municipios. Es turno de establecer como se incorpora cualquier Entidad Federativa al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, previo a esto hay que tomar en cuenta los siguientes puntos:

- Cada uno de los Estados tienen atribuciones que les permiten establecer sus tributos, en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer que las facultades que no sean exclusivas a la federación se entenderán propias de las Entidades, lo cual quiere decir que en materia fiscal la única limitante que tienen los Estados se encuentra sobre contribuciones al comercio exterior, aprovechamiento y

fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos, Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

- México es una República Federal compuesta por 31 Estados libres y soberanos, *incluso a la Ciudad de México actualmente se le reconoce como Entidad*, quiere decir que cada uno tiene potestad para elegir su adhesión o exclusión a este sistema.
- Con la adhesión del último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución que establece: *Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del Impuesto sobre Energía Eléctrica*, este párrafo otorga la posibilidad de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por lo tanto la adhesión de los Estados, rompiendo con el sistema federal, a costo de una mejor distribución de los recursos que se obtengan.

Una vez que fue publicada la Ley del Sistema de Coordinación Fiscal, como ley secundaria de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, se otorgó la posibilidad de adherirse, a continuación, se presenta el esquema:

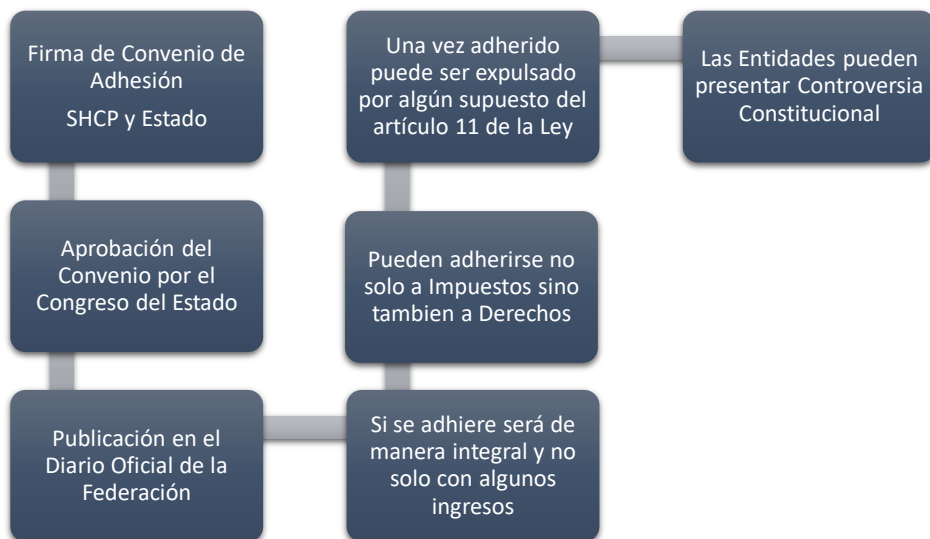


Imagen 3¹⁵⁹

Los alcances que tiene el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no solo se encuentran en la Ley respectiva sino también en los Convenios de Colaboración Administrativa que firman las Entidades, estos alcances se enumeran a continuación:

- Se administrarán ingresos federales que sean las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las Secretarías de las Entidades o de los Municipios en el supuesto de manifestación expresa. Esto quiere decir que las Entidades podrán ejercer facultades de comprobación (artículo 42 del Código Fiscal de la Federación) y de cobro (artículo 145 del Código Fiscal de la Federación).
- Se fijarán los montos que percibirán las Entidades por las actividades de administración fiscal.

¹⁵⁹ Elaboración propia con información de la Ley del Sistema de Coordinación vigente.

- Las Entidades adheridas se sujetarán no solo a las leyes fiscales federales, sino a las reglas generales que emita cualquier autoridad fiscal federal.
- La recaudación será concurrente es decir que los contribuyentes podrán pagar sus contribuciones derivado del ejercicio de facultades de comprobación y cobro ante la autoridad que las ejerzan.

Tanto el procedimiento de adhesión como las características que tiene el Convenio de Colaboración Administrativa son normas aplicables a todas las entidades de manera general, esto quiere decir que cualquier entidad que se sujete a través de la voluntad del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo deberán de seguir estos lineamientos. Hasta el día de hoy, las 31 Entidades y la Ciudad de México se encuentran adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y se sujetan a lo previsto por la ley, así como las autoridades descritas en esta misma norma y reciben de manera proporcional y sujeta al articulado tanto en las participaciones como las aportaciones de la Federación.

4.2.4. Organismos de Gobierno y Control

La Ley de Coordinación Fiscal tiene como órganos de control, los cuales buscan una constante coordinación y reconocimiento a las necesidades de cada uno de los miembros de la República Federal a las siguientes autoridades: El Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los gobiernos de las Entidades a través de su Secretario de la materia además de colaborar con órganos propios del Sistema. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, tendrá facultades como:

- Aprobación de reglamentos sobre el funcionamiento de la Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, así como del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal;

- Instituir las cuotas ordinarias y extraordinarias que deban cubrir tanto Gobierno Federal como los locales para la subsistencia de los órganos del Sistema.
- Fungir como Asamblea General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.
- Proponer las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tanto al Gobierno Federal como a los Estados.

El siguiente órgano del Sistema de Coordinación será la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la cual estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por 8 representantes de las Entidades Federativas, esta tendrá las siguientes facultades:

- Preparar las Reuniones Nacionales, así como organizar los asuntos de que deban ocuparse.
- Analizar los proyectos de las cuotas ordinarias y extraordinarias que deban cubrir el Gobierno Federal y las Entidades.
- El consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, lo cual deberá formular informes de las actividades del instituto y de la propia comisión.
- Verificar la creación e incremento de los fondos de aportaciones, la forma de distribución a las entidades, vigilar la determinación, liquidación y pago de las participaciones a los municipios que debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Formular los dictámenes técnicos.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, es un órgano público con autonomía, es decir personalidad y patrimonio propios dentro de los cuales destacan sus siguientes funciones:

- Analizar y estudiar la situación que guarda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Estudios constantes de la legislación tributaria tanto de la Federación como de las Entidades.
- Presentar propuestas de coordinación entre la Federación y los Estados con el objetivo de lograr una distribución más equitativa.
- Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Consultor técnico de las haciendas públicas.
- Promoción del desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

La Junta de Coordinación Fiscal, estará integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda, así como los titulares de las secretarías de cada una de las 8 entidades que forman parte de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

4.2.5. Las Leyes del Estado de Puebla

4.2.5.1. Ley Federalismo Hacendario

En el subcapítulo anterior se estableció de manera sencilla y clara todos los fondos y las participaciones que reciben tanto de las Entidades Federativas y los porcentajes que están obligados a entregar a los municipios, esto quiere decir que en el supuesto de que no se cumpliera en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal podría ser reclamado tanto por la Entidad Federativa como por los Municipios bajo el apego de esta ley. En este subcapítulo analizaremos el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, pero desde una perspectiva comparativa entre la Ley del Federalismo Hacendario abrogada en el sexenio del gobernador Rafael Moreno Valle y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Puebla actualmente vigente.

En el Estado de Puebla la norma legislativa con mayor importancia presentada por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Congreso, fue la Ley del Federalismo Hacendario vigente desde el año de 1998, esta tuvo por objeto¹⁶⁰:

- Normar y definir, conforme a las atribuciones constitucionales del H. Congreso del Estado, las bases de operación de carácter general y específico, a que habrán de sujetarse los recursos fiscales que se ejercerán en el Estado, a través de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año correspondiente, así como en otros ordenamientos, a través de los que se deriven programas de descentralización de gasto;
- Ejercer las facultades constitucionales del H. Congreso del Estado para consolidar un federalismo hacendario garante de la soberanía estatal; respetuoso de la autonomía de los municipios; y para que, con justicia y equidad, se asignen recursos fiscales considerando los rezagos sociales y las disparidades regionales del Estado;
- Consolidar el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria con los municipios y las relaciones de éstos entre sí, para establecer las bases de la coordinación de las funciones de ingreso, gasto, patrimonio y deuda, así como las de colaboración administrativa en materia hacendaria entre estos ámbitos de gobierno;
- Procurar, con respeto a los órdenes de gobierno y sus competencias, la coordinación en materia de gasto, para garantizar que la presupuestación, ejercicio, control y evaluación de los recursos se realice con base en criterios de oportunidad, equidad y eficiencia;
- Establecer los mecanismos que en materia de deuda pública deben realizar de manera coordinada el Estado y los Municipios, para que la contratación, reestructuración y pago de la deuda directa y contingente,

¹⁶⁰ Artículo 4° de la Ley del Federalismo Hacendario, abrogada el 20 de marzo de 2009.

se realice con base en programas y lineamientos debidamente concertados entre ambos niveles de gobierno;

- Definir las bases para ejercer el control coordinado de los patrimonios estatal y municipal; y regular las acciones que en materia de deuda deban realizar el Estado, los Ayuntamientos y sus organismos públicos descentralizados;

La Coordinación Hacendaria Local se puede definir como la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias de gastos, patrimoniales y de deuda, así como la concertación de las relaciones en materia hacendaria entre el Estado y los Municipios¹⁶¹, a diferencia de la Coordinación Fiscal Federal, que tiene por objetivo primario la distribución de los ingresos, en esta no solo busca la distribución de los ingresos, sino que el Estado ayude a los Municipios más débiles en su administración hacendaria.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115 fracción III, párrafo segundo¹⁶² faculta a los Municipios a realizar Convenios de Coordinación y Cooperación con sus respectivos Estados, dentro de este marco normativo la Ley del Federalismo Hacendario, dentro del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria estableció como objeto:

¹⁶¹ Sedas Ortega, Cecilia y Santana Loza, Salvador, *op. cit.*, p. 90.

¹⁶² Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...) III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (...) Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; (...), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Armonizar el sistema hacendario estatal con los sistemas hacendarios de los municipios;
- Establecer las bases para la coordinación de las haciendas públicas en materia de ingresos;
- Fijar el sistema para la distribución de participaciones a los municipios;
- Coordinar las funciones de gasto, patrimonio y deuda entre la hacienda estatal y las haciendas de los municipios;
- Constituir los órganos de coordinación hacendaria;
- Señalar las bases para la colaboración administrativa y de información, que tiendan a apoyar el equilibrio financiero de los municipios.

Esta norma no solo buscaba la coordinación fiscal, es decir la recaudación y distribución de los ingresos que percibe el Estado ya sean ingresos propios sino las participaciones federales que como se establece en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, deberá de repartirse el 20% de lo que corresponde a cada Estado; sino que tiene un enfoque de fomentar el crecimiento del Municipio, es decir dotarlo de herramientas suficientes para que sea autosuficiente, el fortalecimiento municipal el Estado.

Esta ley en todo momento buscaba la participación continua del municipio en la distribución de los ingresos del Estado, una de las herramientas creadas por la ley para el federalismo hacendario del Estado de Puebla fue la creación de un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal municipios como una de las instancias de participación social encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población, en congruencia con los planes nacional y estatal de desarrollo; este Comité estaría integrado por:

El Ayuntamiento del municipio;

El total de juntas auxiliares de cada municipio;

Los representantes comunitarios de localidades, barrios, colonias populares y de los comités de obra del municipio;

Los representantes del órgano de Planeación Estatal.

Es necesario destacar la presencia no sólo del ayuntamiento sino de las juntas auxiliares, así como de los representantes comunitarios de las colonias populares con lo que se buscaba una participación integral de cada uno de los municipios para que se tuvieran todas las ideas de necesidad de cada uno de ellos; lo que desde un punto de vista tributario implica una correcta aplicación de la distribución de los recursos, así como un cumplimiento al principio de destina al gasto público.

4.2.5.1.1. Controversia Constitucional

En el año de 1998 una vez que fue publicada y vigente la Ley para el Federalismo Hacendario, se presentaron un par de Controversias Constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por varios Ayuntamientos del Estado de Puebla. Los ayuntamientos sostenían¹⁶³:

Primero. Violación a lo dispuesto por el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, porque, en virtud de diversos preceptos de la Ley "para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, se crean autoridades "intermedias entre el Ayuntamiento y el "Gobierno del Estado".

Segundo. Hay violación a lo dispuesto por la fracción II y por el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional. Debido a que "la aplicación de diversos preceptos de la ley para el federalismo hacendario del Estado de Puebla, impiden que los municipios actores administren libremente, a través de los ayuntamientos legítimamente electos, las participaciones y

¹⁶³ Controversia constitucional 4/98, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue., y otros del mismo Estado, en contra del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 2000, p. 30-35.

aportaciones federales que la Federación les cubre, y que son parte de la Hacienda Municipal.

Tercero. Hay violación a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 116 Constitucional, por la delegación de facultades que conforme a la ley que se combate, hace el Poder Legislativo del Estado de Puebla en favor del gobernador del mismo Estado.

Cuarto. Hay violación a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 120 de la misma Carta Magna, por la no aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal con motivo de la expedición de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

Dichos argumentos fueron sometidos al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del proyecto del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, siendo derogados los artículos 13, 14, 44, 57, 73, 74, 75, 82, fracción II, y 97 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla. Estos artículos se refieren a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y a la forma de distribuir los Fondos de Aportaciones, siendo los razonamientos del Ministro ponente los siguientes:

(...) la máxima autoridad administrativa de los municipios lo es el Ayuntamiento, al que corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano.

Lo anterior se relaciona directamente con las atribuciones que se le reconocen a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal a que se refiere el artículo 13 de la Ley impugnada, en tanto que éstos constituyen instancias encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población.

Acorde con lo anterior, es evidente que los referidos Comités se constituyen en autoridades intermedias conforme a la segunda postura que se analiza, ya que se les dota de facultades tales que invaden la esfera de competencia de los Ayuntamientos, que son la máxima autoridad administrativa de los Municipios, y que, por tal razón, son los que deberían planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población.

No debe soslayarse que, considerando la naturaleza propia de estos organismos de planeación, su función debe limitarse a apoyar y coordinar a las autoridades estatales y municipales, así como a los particulares, para que los sectores públicos, sociales y privados concurren en el desarrollo social de los municipios, pero no para la toma de decisiones en estas materias, cuya competencia es exclusiva en el ámbito municipal de los Ayuntamientos, quienes si bien están obligados a dar intervención a cada sector, ello no implica darles poder de decisión y ejecución, pues de otra manera el Ayuntamiento se constituiría en mero ejecutor de las decisiones de dichos Comités, con lo que se hace nugatoria la garantía constitucional que reserva la administración municipal a los Ayuntamientos.¹⁶⁴

(...)

Como ya quedó expuesto en la presente resolución, la hacienda municipal se prevé en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la que se establece como prerrogativa de los municipios el régimen de libre administración hacendaria. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la citada disposición constitucional, se llegó a la conclusión de que la Hacienda Municipal comprende la totalidad de los ingresos, activos y pasivos de los municipios, pero sólo determinados conceptos quedan comprendidos dentro del régimen de libre disposición hacendaria que son los que expresamente señala la fracción IV de la referida norma

¹⁶⁴ *Ídem*, pp. 113 y 114.

fundamental. Sobre estos conceptos los municipios pueden disponer libremente de su hacienda para los fines públicos establecidos en las leyes, de tal manera que los municipios pueden ejercer y aplicar los recursos que integran su hacienda y que están comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria, en la forma y términos que consideren convenientes, siempre y cuando se ajusten a las disposiciones legales que los rigen y para los fines públicos para los cuales deben destinarse.

De igual manera debe reconocerse que con relación a las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal, rige el principio de libre administración hacendaria, en tanto que, al contar con una Hacienda Pública integrada por diversos conceptos y que debe destinarse a satisfacer sus necesidades, deben gozar de libertad para administrar y disponer de sus recursos económicos a efecto de ejercerlos y aplicarlos para los fines públicos para los cuales deben destinarse.

En consecuencia, si la parte actora aduce que la Ley impugnada se opone a lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal en cuanto a los plazos, bases y montos en materia de aportaciones federales, y si del análisis comparativo correspondiente se consideró que los artículos 73, 74 y 75 de la Ley combatida se contraponen a las disposiciones relativas de la referida Ley de Coordinación Fiscal, es de concluirse que aquéllos resultan violatorios del artículo 134, primero y cuarto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal, en tanto que afectan el principio de libre Administración Pública Hacendaria Federal respecto de los recursos señalados que sólo compete a la Federación su regulación.¹⁶⁵

Los razonamientos expuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvieron por objeto mantener la inviolabilidad de la libre administración hacendaria de los Municipios establecida en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sosteniendo que cuando

¹⁶⁵ *Ídem*, pp. 120-128.

una norma local obstaculizara la comunicación directa que debe existir entre el Estado y el Municipio, esta sería inconstitucional, en lo que refiere a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Por otro la naturaleza de las Aportaciones Federales, al ser recursos que tienen un destino específico emanado de una norma Federal, como lo es Ley de Coordinación Fiscal, lo único que tiene que realizar el Estado, es la generación de los mecanismos a través de los cuales otorgará cada Municipio dicho recurso, tomando en consideración que no debe existir coacción o requisito alguno para ser entregado.

4.2.5.2. Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla

La Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, fue abrogada en el año de 2009, en la exposición de motivo del Congreso del Estado de Puebla, se establecen diversas razones para su abrogación, entre las que destacan la optimización en la aplicación de los recursos, la actualización de las normas en materia de coordinación hacendaria, además de las Controversias Constitucionales, a continuación, se transcribe parte de la exposición de motivos¹⁶⁶:

Que el Federalismo Hacendario tiene entre sus objetivos, los de redistribuir competencias y recursos entre los tres niveles de gobierno, para mejorar y optimizar la aplicación del gasto público, así como el acceso a mejores esquemas de financiamiento público.

Que con el objeto de que nuestra Entidad Federativa se encuentre en posibilidad de responder a las nuevas tendencias de la Federación en materia de coordinación hacendaria, es decir, ingreso, gasto, patrimonio y deuda pública; debe impulsarse un marco jurídico estatal actualizado que además permita una adecuada coordinación entre el Estado y los

¹⁶⁶ DECRETO del Honorable Congreso del Estado, que expide la LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS, 20 de marzo de 2009, número 8 cuarta sección, Tomo CDVII, Periódico Oficial del Estado de Puebla.

Municipios, y que armonice en lo posible, entre los tres niveles de gobierno, los procesos de recaudación, control, evaluación, fiscalización e información de los ingresos y del gasto, todo esto en el marco de la Soberanía estatal y pleno respeto a la autonomía municipal.

En tal virtud, se hace necesario expedir un nuevo ordenamiento legal en materia de coordinación hacendaria, que en el Estado de Puebla responda a los tiempos actuales de la Administración Pública tanto Estatal, como Municipal, que además tenga plena armonía con las disposiciones aplicables en la materia en el ámbito Federal, lo cual permitirá una mejor operatividad y transparencia en la recepción, distribución y ejercicio de los recursos materia de esta Ley.

En congruencia con lo anterior, la presente Ley propone la exclusión o, en su caso, adecuación de aquellas disposiciones contenidas en la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado y que derivado de las Controversias Constitucionales 04/98 y 06/98 promovidas por diversos Ayuntamientos de la Entidad, fueron declaradas inválidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera particular las relativas a las atribuciones de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUNES), los cuales, si bien son instancias constitucionalmente legítimas, por las facultades que se les otorgaban para priorizar la ejecución de obras públicas en el seno del mismo, fueron consideradas como autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Estado, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que con esta acción se contravenía el principio de la libre administración de la Hacienda Pública Municipal consagrado en el artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Además, en la exposición de motivos se establecía que las razones por las cuales se expediría una nueva ley, fue para mantener no sólo la Coordinación Hacendaria entre el Estado y los municipios sino para dotar con herramientas más novedosas a la legislación local y una adecuada distribución de los recursos

obtenidos de la Federación. Esta nueva Ley Hacendaria¹⁶⁷, en esencia tenía la misma estructura que la Ley para el Federalismo Hacendario, con algunas diferencias como:

- Reestructuración en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, pues ya no serían órganos obligatorios de ser constituidos, en el supuesto de existir podrían ser nombrados y constituidos como mejor le pareciera a cada municipio.
- Un capítulo de Control y Fiscalización de las cuentas públicas del Estado y de los Municipios, de lo que se encargaría la Secretaría de la Contraloría o la Contraloría Municipal.
- Un capítulo de Transparencia, Rendición de informes y evaluación, el cual establecía los mecanismos para rendir los informes necesarios a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo trascendental no se originó al momento de la publicación y vigencia de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios sino dentro de los años posteriores ya que se fueron derogando diversos artículos que le daban más fortaleza a la coordinación hacendaria principalmente reconocimiento y participación a los municipios, algunos de estos artículos derogados se detallan a continuación:

- Los organismos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y sus municipios dejaron de existir y se le otorga a la Secretaría de Finanzas y Administración la capacidad de constituir los organismos otorgarles atribuciones y la integración y funcionamiento.

¹⁶⁷ DECRETO del Honorable Congreso del Estado, que expide la LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS, 20 de marzo de 2009, número 8 cuarta sección, Tomo CDVII, Periódico Oficial del Estado de Puebla, artículos 133 al 151.

- Se derogan la coordinación y colaboración administrativa de ingresos de gastos de patrimonio y de deuda pública, es decir se establecían las condiciones que deberían contener los convenios de colaboración.
- El capítulo de la distribución de participaciones a Juntas Auxiliares que tanto en la Ley para el Federalismo Hacendario y en la recién creada Ley de Coordinación Hacendaria se había reconocido su participación no sólo en los recursos sino también en la toma de decisiones a través de los Comités de Planeación.

Estos cambios, aunque al parecer no son sustanciales representan un acotamiento en la participación de los municipios al momento de una correcta distribución de los recursos, además dotan a la Secretaría de Finanzas y Administración de una serie de atribuciones que le permiten tomar decisiones de manera unilateral.

4.3. Coordinación Fiscal y el Municipio (Puebla)

Durante este capítulo se ha analizado la estructura de la Ley de Coordinación Fiscal, como se organiza y como se define el sistema, tanto federal como estatal. Es momento de analizar con base tanto en la ley federal como local como se distribuyen los recursos al Municipio, en materia de participaciones le corresponden las siguientes¹⁶⁸:

- Tienen derecho a percibir, cuando menos el 20% de lo que corresponde a cada Estado por concepto del Fondo General de Participaciones, incluyendo sus incrementos.
- Reciben el 100% del Fondo de Fomento Municipal, el cual premia el esfuerzo recaudatorio sobre el Impuesto Predial y por Derechos de Agua.
- En los artículos 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que a los Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se

¹⁶⁸ Sedas Ortega, Cecilia. *Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con los Estados en Materia Hacendaria*. Ciudad de México, 2001, pp. 169-171.

realice materialmente la entrada al país o la salida de los bienes que se importen o exporten, les corresponderá el 100% del 0.136% de la Recaudación Federal Participable, siempre que el Estado haya celebrado el Convenio de Colaboración.

- El 16.8% del 1% de la recaudación federal participable, el cual será destinado al Fondo de Fomento Municipal.
- El 100% de la recaudación que se obtengan del Impuesto Sobre la Renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la Entidad Federativa, del municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México.
- Al celebrar el Estado, el Convenio de Colaboración Administrativa en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, este deberá participar de cada uno de los impuestos, cuando menos el 20% de lo que reciba.
- De conformidad con la cláusula décima del propio Convenio de Colaboración Administrativa, al Municipio, le corresponde el 90% de las Multas Federales no Fiscales.

4.3.1. Participaciones Estatales

Independientemente de lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal el Estado otorga otras participaciones a través de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Puebla el Fondo de Desarrollo Municipal se integrará con el 20% de las participaciones que reciba el Estado por concepto de:

- El Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos;
- La participación que le corresponda al Estado del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios aplicado a la cerveza, bebidas refrescantes,

alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados;

- La recaudación que se realice en el Estado del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos;
- La recaudación del Impuesto Estatal Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos;

En lo que respecta a los Fondos de Aportaciones que los Municipios podrán participar de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal como son:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:
 - o Con el 2.35% de la recaudación federal participable según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

- A la Ciudad de México y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable.
- Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable.

4.3.2. El Municipio en el Sistema de Coordinación (Puebla)

Es necesario destacar que cuando se crearon tanto la Ley del Federalismo Hacendario y la Ley de Coordinación Hacendaria ambas de Estado de Puebla, se reconocieron diversas entidades que no solo buscaban organizar el sistema, sino que también buscaban la participación de cada uno de los Municipios, estas entidades eran las siguientes:

Ley del Federalismo Hacendario	Ley de Coordinación Hacendaria ambas de Estado de Puebla
Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, como las instancias de participación social encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población, en congruencia con los planes nacional y estatal de desarrollo.	Asamblea de Funcionarios Hacendarios del Estado, este organismo tenía como objetivo contribuir al fortalecimiento del sistema a través de la creación de programas que buscaban la participación de cada uno de los Municipios.
	Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, compuesto por el Secretario de Finanzas y un representante de cada

	<p>una de las 6 regiones creadas por la Ley. Este organismo era el encargado permanente de la ejecución no solo de la Ley de Coordinación Hacendaria sino de los acuerdos obtenidos en la Asamblea.</p>
--	---

Imagen 4¹⁶⁹

En la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla vigente hasta este momento estos entes que se encontraban en el Título Segundo denominado de la Coordinación Hacendaria entre el Estado y sus Municipios, se encuentra derogado y únicamente se reconoce en el artículo 11¹⁷⁰ lo siguiente:

ARTÍCULO 11 El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, participarán en el desarrollo y consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado (...), los cuales establecerán como mínimo lo siguiente:

- I.- Los organismos que habrán de constituirse;
- II.- Las atribuciones de los organismos a que se refiere este artículo; y
- III.- La integración y funcionamiento de dichos organismos.

El problema y por lo cual existe este tema de investigación descansa en esta parte, es decir *no se toma en cuenta a los ayuntamientos como órganos representativos del municipio para la distribución de los recursos federales* que son parte vital de cada una de estas entidades para su subsistencia, siendo que quedan a criterio únicamente del gobierno central su distribución y su forma de aplicación; aun cuando la propia Ley Federal del Sistema de Coordinación Fiscal establece que se deberán destinar al menos 20% del total de las participaciones a los municipios de cada una de las entidades, y como se ha analizado en esta

¹⁶⁹ Creación propia con información obtenida por la Ley del Federalismo Hacendario y la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla.

¹⁷⁰ Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios vigente.

investigación estas participaciones son libres y no deberán estar sujetas a ninguna condicionante.

Convenios de Colaboración Administrativa (Puebla)

Como cualquier acto jurídico uno de los elementos esenciales para el existencia es la voluntad expresa de las partes, el acto administrativo al ser una clasificación de un acto jurídico requiere la expresión de la voluntad tanto de la entidad como de sus municipios, en este supuesto la Ley de Coordinación Hacendaria establece el procedimiento que deberán adoptar todos aquellos municipios que se adhieran al Sistema Estatal, igual y como se narró en párrafos anteriores sobre el procedimiento de adhesión de la federación, a continuación se establece el procedimiento del Estado de Puebla con sus Municipios:

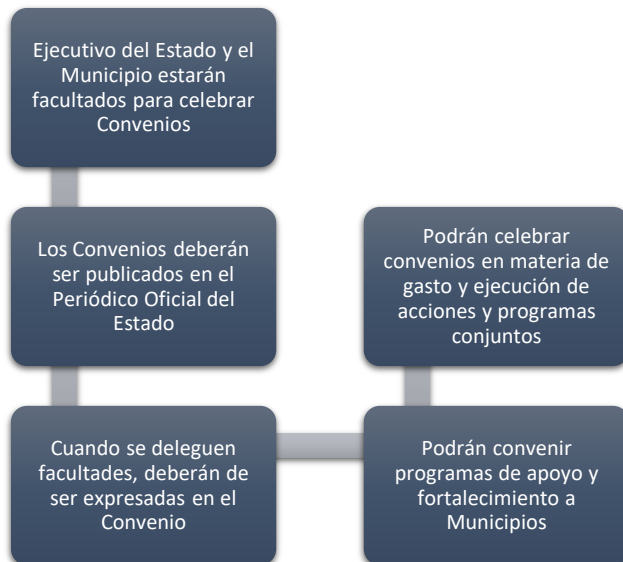


Imagen 5¹⁷¹

¹⁷¹ Elaboración propia con base en información de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla.

A diferencia de la Ley de Coordinación Fiscal, en el Estado de Puebla no se establecen cuáles son las condiciones que van a tener los convenios administrativos en materia de ingresos, gasto público, acciones y programas conjuntos, lo cual quiere decir que *deja al arbitrio del Estado las formas de coordinación en esos rubros violando el principio de autonomía tributaria administrativa* establecido en el artículo 115 de la Constitución.

En la Ley de Coordinación Hacendaria que fue publicada año de 2009, sí contemplaba los principios básicos en materia de coordinación de ingresos, gasto público, acciones y programas conjuntos y patrimonio de cada Municipio, los cuales establecían de manera inequívoca los principios a los cuales deberían de sujetar el Estado de Puebla y con ello no violentar la autonomía municipal, algunos de ellos son los siguientes:

- Establecía el estricto respeto a la autonomía municipal y cumplimiento a los compromisos adquiridos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Se establecía la ratificación de la administración municipal de los convenios de colaboración, es decir el órgano de gobierno conocido como ayuntamiento aprobaba estos convenios.
- En materia de ingresos establecía las cláusulas mínimas que debería de contener los convenios, algunas son las contribuciones o materias objeto de la coordinación facultades y obligaciones, instancias responsables, vigencia e incluso causales determinación anticipada.
- En lo que refiere a gasto buscaba satisfacer las necesidades colectivas e impulsar el desarrollo de la entidad como un conjunto reconociendo al municipio como su ente básico.
- Los objetivos como son quien recibe recursos, el ente que los va a ejecutar, los servicios que se van a prestar, la forma de transferir los recursos entre los gobiernos municipales y la entidad, así como la

conjunción de recursos entre estados y varios municipios para detonar una región.

- En cuanto a los convenios la ley establecía como requisitos mínimos las acciones y recursos que se buscaban coordinar las facultades y obligaciones de cada una de las partes, las instancias responsables de ejecución y de igual manera las causales para la terminación anticipada.
- Establecía la obligación de revisar si los programas y proyectos de inversión estaban alineados con los planes nacionales estatales y municipales de desarrollo con el fin de detonar diversos rubros.
- Último en el patrimonio se establecía, los bienes iban a estar destinados a un servicio público que buscara optimizar el registro y administración del patrimonio del municipio, destacando que debido al tamaño y al desarrollo de cada municipio es necesario en muchas ocasiones que la entidad apoye de manera más profunda a los municipios más alejados de la capital.

Con información que se ha planteado hasta este momento se evidencia no sólo la necesidad de otorgarle al municipio una autonomía tributaria plena, sino para el caso de Puebla se denota una vulneración completa a la autonomía tributaria administrativa que contempla la fracción cuarta del artículo 115 de la Constitución, esto quiere decir que con la situación actual que presenta la ley de coordinación hacendaria vulnera y violenta las atribuciones otorgadas al municipio por la constitución.

4.3.3. El Sistema Hacendario del Estado de Nuevo León

En este tema solo se abordará las diferencias en cuanto la forma, es decir a la organización administrativa que tiene la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León; los órganos que tienen como atribuciones la organización, desarrollo, vigilancia y evaluación del Sistema, a continuación, se presenta un cuadro:

Conceptos	Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales	Comisión Estatal Permanente de Funcionarios Fiscales
Objeto	Definir los fundamentos de una política tributaria integrada que favorezca la eficiencia de la administración hacendaria y el desarrollo armónico del Estado de Nuevo León y los Municipios.	Vigilar de manera permanente que la distribución de las Participaciones y Aportaciones en Ingresos Federales y Estatales, que corresponden a los Municipios, se ajusten a las bases, montos y plazos, así como realizar los estudios y análisis que coadyuven al funcionamiento eficiente del Sistema.
Integración	Secretario de Finanzas Subsecretario de Ingresos Subsecretario de Egresos Tesoreros de los Municipios	Secretario de Finanzas Subsecretario de Ingresos Subsecretario de Egresos Grupo 1 (3 representantes) Grupo 2 (3 representantes) Grupo 3 (1 representantes)
Sesiones	1 vez al año al menos	
Atribuciones	I. Aprobar las reglas de funcionamiento de la Reunión y de la Comisión; II. Aprobar el informe de las actividades de la Comisión; III. Elegir a los Municipios que representen a los grupo en la Comisión;	I. Analizar la legislación fiscal municipal y estatal, así como las disposiciones administrativas tendientes a proveer a su cabal ejecución para el mejor desarrollo del Sistema; II. Proponer a través de grupos de trabajo, medidas técnicas para fortalecer las haciendas públicas estatal y municipal,

	<p>IV. Evaluar el comportamiento de las Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales que se distribuyan entre los Municipios, la aplicación de la legislación fiscal y administrativa y la evolución recaudatoria de los Municipios.</p>	<p>mejorando su organización y elevar la eficiencia de su funcionamiento recaudatorio;</p> <p>III. Estudiar los mecanismos y fórmulas de distribución de las Participaciones y Aportaciones en Ingresos Federales y Estatales;</p> <p>IV. Colaborar en la solución de controversias entre los Municipios y el Estado, en materia de competencias tributarias, Coordinación Hacendaria, Participaciones en Ingresos Federales y Estatales y Aportaciones en Ingresos Estatales que corresponden a los Municipios;</p>
--	--	--

Imagen 6¹⁷²

En el cuadro anterior se muestra como la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, reconoce a los municipios a través de los dos órganos administrativos que buscan mantener el control y vigilancia del Sistema Hacendario a diferencia del Estado de Puebla que tanto Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales y la Comisión Estatal Permanente de Funcionarios Fiscales fueron derogados de la Ley, lo que *vulnera la autonomía administrativa tributaria*, tal y como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional:

La libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de

¹⁷² Elaboración propia con base la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León.

múltiples reformas constitucionales, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.¹⁷³

Es decir que al no reconocer en la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios, la presencia de los Municipios en la organización, distribución y ejecución de los recursos no solo vulnera a cada uno de ellos, ya que solo les resta esperar a que el Estado entregue bajo sus propias reglas las participaciones y las aportaciones, sino que hace más evidente el reconocimiento de un principio rector de autonomía tributaria en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El hecho de que *en el Estado de Nuevo León se reconozcan las autoridades en materia de Coordinación Fiscal y se tome en cuenta a sus Municipios en la toma de decisiones para la distribución de los recursos*, no implica una verdadera autonomía tributaria, es una realidad que sí se sujeta a la autonomía administrativa, pues otorga la posibilidad a los Municipios de disponer como mejor les convenga de los recursos que obtengan, ya sean los propios, los del Sistema de Coordinación Fiscal o los de Financiamiento, en el mismo artículo 115 de la Constitución otorga la facultad de aprobar sus presupuestos de egresos obedeciendo al principio de libertad administrativa en materia tributaria, en este sentido la hipótesis de la presente investigación no sólo busca el reconocimiento

¹⁷³ Controversia constitucional 4/98, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue., y otros del mismo Estado, en contra del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 2000, p. 83.

completo de este principio sino que le otorgue una potestad tributaria que permita crear sus contribuciones de acuerdo a sus propias necesidades sin perder de vista las carencias y el rezago de cada uno de los municipios de la República Mexicana, ya que es de reconocerse que no todos los municipios podrían generar sus propias contribuciones.

4.4. Aspectos Fiscales del Municipio en España

España es el país europeo con el cual México guarda mucha similitud, debido al período en el cual se le consideró a nuestro territorio como parte de la Corona Española, como se analizó en el primer capítulo una de las razones por las cuales nace el Municipio en México fue debido a la llegada de los peninsulares con la necesidad de obtener legalidad y legitimación en territorio ultramarino, fue así como a principios del siglo XVI, Hernán Cortés funda el primer Ayuntamiento conocido como Villa Rica de la Vera Cruz, a partir de este momento el municipio mexicano toma un camino distinto, a pesar de haberse originado a través del pensamiento de un castellano, es por ello que se *analizará de manera legal las condiciones que presenta el municipio de España para hacer un comparativo con el municipio mexicano.*

De inicio hay que reconocer que la forma de gobierno de España es una república parlamentaria lo cual se reconoce en el artículo 1.3 de la Constitución Española como forma de gobierno del estado español, esto quiere decir que tienen como Jefe de Estado al Rey, y de los poderes del Estado por una parte el Consejo General compuesto por dos cámaras la de Diputados y la de Senadores, la primera teniendo la facultad de nombrar al presidente del gobierno quien fungirá como Jefe de Gobierno en lo que respecta a la política interior del territorio español; y por otro lado al Poder Judicial quienes deberán administrar en nombre del Rey la justicia del territorio.

En lo que respecta a la organización territorial del Estado Español en el artículo 137 de la Constitución Española establece como forma básica de organización a los municipios seguido de las provincias y a las comunidades

autónomas que se constituyan, a quienes les otorga autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Más adelante en el artículo 140 de la Constitución Española garantiza la autonomía de los municipios, a quienes dota con personalidad jurídica plena, de un gobierno y administración a cargo de ayuntamientos, así como la forma de elegirlos. En el artículo 142 de la Constitución Española establece “*Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley le atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del estado y de las comunidades autónomas*”, en este artículo se observa una autonomía tributaria plena al momento de generar sus propias contribuciones. Incluso en el artículo 133 menciona lo siguiente:

Artículo 133

Potestad tributaria

1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.
2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.
3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.
4. Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.¹⁷⁴

En este artículo se les otorga una potestad tributaria a los municipios, es decir les permite la creación de sus propios tributos de acuerdo a sus necesidades.

¹⁷⁴ Constitución Española, https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf

A través de leyes secundarias como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se establecen los alcances que tiene el Municipio con respecto a sus atribuciones fiscales. En la Ley 7/1985 reconoce:

- Al municipio como la entidad local básica de la organización territorial del Estado.
- Facultades al Pleno municipal de los ayuntamientos (integrado por el Alcalde y los Concejales), así como a la Asamblea vecinal, la *determinación de los recursos de carácter tributario, aprobación y modificación de los presupuestos.*
- A las Haciendas locales *se harán llegar de tributos propios* y de participaciones reconocidas por el Estado y en las Comunidades Autónomas.
- La potestad tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales de los tributos propios y Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección.
- Las Ordenanzas Fiscales serán obligatorias a partir de su publicación en el "Boletín Oficial", y solo será aplicables a la entidad local.

En el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tiene por objeto regular las atribuciones de las entidades locales, en otras palabras, sus alcances frente a otras entidades y al Estado. Según esta Ley los recursos de las entidades locales que constituyen su Hacienda son:

1. La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:
 - a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.

- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de derecho público.¹⁷⁵

En este artículo del Real Decreto se establece de manera clara cuáles son todos los ingresos que tienen las entidades locales que como ya se ha dicho en diversas ocasiones se entiende no solo a los municipios, a las provincias y a las comunidades autónomas, cabe destacar que todos estos ingresos son regulados exclusivamente por las entidades locales sujeta al real decreto que estamos analizando, esto refrenda la potestad tributaria que descansa en el ente más básico del Estado Español.

Define a las ordenanzas fiscales como el cuerpo normativo en el cual se establecerán la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como el contenido que refiere a:

- La determinación del hecho imponible, es decir del supuesto jurídico de hecho establecido en la ley.
- El sujeto pasivo de la relación tributaria, los responsables solidarios, exenciones al tributo, la base, el tipo de gravamen o cuota tributaria, así

¹⁷⁵ Artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>.

como el periodo impositivo y devengo; todo esto en nuestro país lo conocemos como elementos de las contribuciones o cargas a los particulares estipuladas en el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación.

- Los regímenes de declaración y de ingreso.
- Las fechas de aprobación y del comienzo de aplicación.

En esta norma se prevé de manera puntual y detallada todos y cada uno de los elementos de las contribuciones al punto de establecer las definiciones de conceptos como hecho imponible, el sujeto pasivo de la relación tributaria, la cuota tributaria, la base imponible.

Se prevé una especie de sistema de coordinación fiscal que denomina participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas, en el cual se prevé la participación de las entidades locales a participar en los tributos propios de las comunidades autónomas y de los del Estado en la cuantía según lo que establezca el Real Decreto. La participación de los municipios en los tributos del Estado se compone:

- Fondo Complementario de Financiación, que se determinará aplicando un índice de evolución a la participación que le corresponda, es decir será el resultado de multiplicar la participación en el fondo complementario de financiación del municipio en el año de 2004 por el índice de evolución entre el año base y el año que trate, de este fondo sólo participarán las capitales de provincia y aquellas poblaciones que tengan un número de habitantes igual o superior a 75,000.
- Aquellos que no estén sujetos a esas condiciones recibirán el Fondo de Participación del Resto de Municipios.
- Aquellos municipios que se consideren turísticos, cómo serían aquellas que tengan una población de más de 20,000 habitantes, recibirán el 2.0454% de los rendimientos que no hayan sido objeto de sesión a las

comunidades autónomas por los impuestos sobre hidrocarburos y sobre labores el tabaco.

Con lo anterior podemos establecer que la forma de tributación de los municipios de España se encuentra previsto no sólo en la Constitución sino también en normas que especifican y establecen los alcances de su potestad tributaria.

CONCLUSIÓN

Las 3 teorías planteadas en esta investigación han servido para sustentar la hipótesis planteada, a continuación, se hará una conclusión en la aplicación de cada una con respecto a la tesis.

La Teoría General del Derecho Fiscal que sustenta Adolfo Arrijo Vizcáino, se observa en esta investigación, en la relación tributaria que nace del Derecho Fiscal, como se planteó es obligación de cada uno de los ciudadanos que viven en una ciudad determinada contribuir al gasto público, a través de las contribuciones, para este supuesto, son todas aquellas que el Ayuntamiento presente como iniciativa al Congreso de su Estado respectivo. En este sentido más allá de las contribuciones que se puedan plantear, todo lo contribuido se debe traducir en servicios públicos de calidad, tal y como lo expresa la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en otras palabras y como lo sostiene Arrijo el *beneficio colectivo*.

Como se ha demostrado la problemática de los Gobiernos Municipales en materia de ingresos se encuentra en dos aspectos la primera la *recaudación* y la segunda en las *participaciones y aportaciones* que recibe de la federación. El primero de los supuestos en esta investigación se centra en la *falta de atribuciones para crear sus propios tributos*, como ejemplo tenemos al Estado de Puebla que de manera general tiene una Ley de Hacienda Municipal que establece las contribuciones que pueden recaudar todos y cada uno de los Municipios, olvidando las características y necesidades de cada uno de estos.

El segundo aspecto nace de la falta de transparencia que tiene el Sistema Hacendario Fiscal, es decir que en muchas ocasiones *los municipios no son tomados en cuenta para las decisiones, concentrándose todas en la Secretaría de Finanzas*, y aun cuando existen Entidades en la República que reconocen la preponderancia de los Municipios en la regulación fiscal, a nivel federal es decir en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo único que se establece es la obligación de otorgar el 20% de las participaciones que son destinadas a los

Estados, perdiendo completamente de vista que los Municipios son los entes que tienen contacto directo con las necesidades de los ciudadanos.

Se hace un análisis del desarrollo y evolución del Municipio en México, el primer vestigio que tenemos del municipio actual se da durante en el siglo XVI durante el virreinato de la Nueva España, con el reconocimiento por parte de la Corona Española del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz inicia la historia del municipio actual que a pesar de tener un reconocimiento pequeño a nivel central es una herramienta necesaria para el control de administración de los ciudadanos de los territorios ultramarinos. No hay que perder de vista que durante los 300 años aproximados de gobierno español la forma de gobierno fue centralista, es decir las decisiones eran tomadas desde la Ciudad de México a través de los virreyes que tenían encomiendas directas del rey hecho que trascendió de manera más férrea a partir de la llegada de los Borbones a la Corona Española.

Durante la Independencia al municipio se le olvidó en cierto sentido pues a pesar de haber algunas leyes o decretos sencillos nunca se le tomó en cuenta en la toma de decisiones, incluso durante la llegada del Segundo Imperio Mexicano todo se resumía en una República Centralista. Fue hasta el constituyente de 1917 cuando se presentan como una de las principales propuestas al municipio libre, debido a las diferencias ocasionadas durante el debate, se limitó de manera administrativa, política y tributaria al municipio como “órgano desconcentrado de la administración pública estatal” que estaba sujeta a las decisiones políticas del poder ejecutivo y a las normas establecidas por el poder legislativo del estado.

Se describe la forma de organización administrativa del municipio, al ayuntamiento como la forma de organización política que estará compuesta de un presidente municipal y de diversos regidores de acuerdo con la población que tenga. La autonomía política que reconoce la Constitución para la designación de sus autoridades, así como la expedición de las normas administrativas sujetas

a las leyes estatales, federales, así como a la Constitución de cada uno de sus Estados.

Las características de la hacienda municipal, en este punto se establecen los alcances de la potestad tributaria, de acuerdo con lo que establece la Suprema Corte de Justicia el tipo de potestad que tiene el municipio es una *potestad tributaria compartida*, este concepto lo motiva de la siguiente manera:

- El ayuntamiento presenta una iniciativa de Ley de Ingresos ante el Congreso del Estado, esta iniciativa presenta un análisis detallado de las necesidades del municipio.
- En el Congreso del Estado y como cualquier ley debe pasar por el procedimiento legislativo es decir la presentación de la iniciativa, se discute en comisiones y en el pleno del Congreso, y en caso de ser aceptado se envía sancionar y publicar a través del Poder Ejecutivo del Estado.

En esta etapa es que radica la potestad tributaria compartida pues en sentido estricto el Poder Legislativo del Estado sólo podrá modificar esa norma a través de un razonamiento lógico fundado y motivado que permita evidenciar los cambios que pretende hacer, lo que la realidad sucede es que la aprobación de estas leyes de ingresos se sujeta a los pactos políticos que puedan tener el Municipio con el Congreso o peor aún con el Ejecutivo del Estado.

En la doctrina se establece que la potestad tributaria radica en la facultad de expedir sus propias normas tributarias no sujetarlas al arbitrio de un ente diverso al que requiere los recursos fiscales, el razonamiento que hace la Corte si bien es cierto se encuentra vinculado con el principio de libertad en la administración hacendaria, la realidad es que no existe ninguna potestad tributaria compartida.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es una herramienta necesaria para que los municipios y estados con menor recaudación obtengan los suficientes recursos y con ellos buscar satisfacer sus necesidades, desde el punto de vista de esta investigación este sistema *rompe de manera tajante, con el régimen federal*, pues concentra de manera deliberada todos los recursos en la Federación, para que este a través de los Convenios de Colaboración Administrativa repartan el recurso de una manera más ecuánime de acuerdo a las reglas establecidas en la ley del sistema. Esto demuestra con una gráfica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2004, en esta gráfica se presentan los ingresos que tienen los estados y cuánto representan las participaciones aportaciones federales:

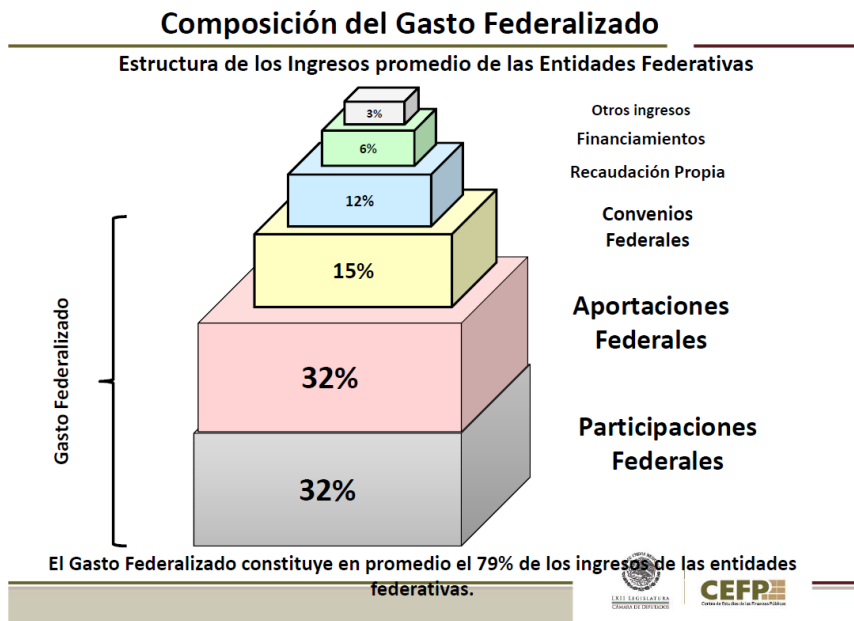


Imagen 9¹⁷⁶

¹⁷⁶ Grafica obtenida de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas <https://cefp.gob.mx/cefpnew/transaestadosymunici.php>.

En el gráfico anterior se evidencia que aproximadamente el 64% de los ingresos proviene de los recursos que otorga la Federación a los Estados, misma situación con los municipios que al menos un 50% de algunos municipios o más proviene de los Ingresos de la Federación que como sabemos es una red de distribución del ingreso federal.

Lo mismo pasa con los estados a través del Sistema de Coordinación Hacendaria, para el supuesto de Puebla es necesario reconocer que diversas modificaciones hechas a la Ley, quitaron presencia de los municipios y dejaron de manera arbitraria que la toma de decisiones importantes fuera exclusiva de la Secretaría de Finanzas, es decir del Poder Ejecutivo del Estado, ya que como quedó demostrado se derogaron los órganos que daban presencia a los municipios en la toma de decisiones y al momento de repartir los recursos. Como ejemplo se presentó lo que sucede con el Estado de Nuevo León, en la cual existen las autoridades y organismos que reconocen a todos y cada uno de los municipios que conforman esta entidad; el problema de esta investigación va más allá del reconocimiento ante autoridades estatales del municipio, sino que busca el *otorgamiento de la potestad tributaria plena en favor de los municipios*.

Como se estableció en la Introducción de la presente investigación una de las teorías fundamentales para la propuesta de esta investigación es la implementación de la Teoría del Estado Municipalista, en el sistema Constitucional actual del país; con la información vertida en este trabajo se desarrollarán los puntos a través de los cuales *se plantea un cambio en el artículo 115 de la Constitución*:

Descentralización política y administrativa en 3 órdenes: la Unión, los estados miembros y los municipios, el artículo 40 de la Constitución, establece que la voluntad del pueblo mexicano fue constituirse en una...*República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...*, lo cual significa que cada uno de los Estados miembros puede constituirse como mejor le parezca. Así mismo el federalismo hace *referencia al arreglo político institucional basado*

en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales -estados, provincias o territorios- independientes o federados, los cuales participan en un pacto que se sustenta en la constitución¹⁷⁷. No hay que perder de vista que la propia Constitución, instaura la forma de organización interna de los Estados, la cual será a través del municipio libre.

En este aspecto la Constitución reconoce una libertad en la organización política y administrativa del municipio otorgándole facultades y atribuciones para su administración, es evidente que en las 8 fracciones vigentes desglosa de manera concreta la forma de organización, los alcances que tienen sus funciones administrativas, los servicios que debe de prestar así como su facultad de delegarlo, coordinarlo o asociarse tanto con el Estado como con otros municipios, en cuanto a las funciones legislativas prevé los alcances que pueden tener la emisión de cualquier norma que en esencia tiene que sujetarse a las leyes federales y estatales.

La crítica radica sobre la administración de su hacienda, es decir como se ha observado en esta investigación es necesario que el ayuntamiento cuente con una verdadera potestad tributaria, entendiéndola como en la *facultad de expedir sus propias normas en materia tributaria* sujetándose en todo momento a los límites que pueda observar tanto la Constitución Federal como la estatal y las leyes pertinentes; mismo supuesto que se alcanza a observar en el artículo 124 de la Constitución el cual establece que las entidades podrán hacer todo aquello que la ley no les prohíba o que sean exclusivas de la Federación.

Así se podrá tomar en cuenta la preponderancia del Municipio como un ente básico de la República, en la toma de decisiones que en muchas ocasiones son centralizadas a la Federación y a los estados.

Fijar nuevas directivas doctrinarias, determinando 3 esferas de funciones, armónicas e independientes; caracterizando el Estado Municipalista, más

¹⁷⁷ Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto, *El Municipio Mexicano y las Relaciones Internacionales*, Montiel & Soriano Editores, México, 2009, p. 30.

descentralizado en el desdoblamiento de sus funciones que en el concepto del Estado Federal, tanto en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como en el Sistema de Coordinación Hacendaria de los estados establecen la participación que tendrán los municipios al momento de repartir los recursos, pero como se comprueba en ningún momento a nivel nacional se toma en cuenta las necesidades de los municipios, observamos que existen organismos como la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales que toman en cuenta a las 31 entidades federativas y la Ciudad de México, pero excluyen de manera explícita la participación de los municipios o al menos de las ciudades más importantes de la República Mexicana lo que permite evidenciar que se olvidan de las necesidades básicas de este ente público.

La toma de decisiones se concreta en la cúpula de la Federación y de los estados que impide observar cuáles son las prioridades de cada uno de los municipios, no hay que perder de vista que no todos los municipios del país cuentan con las capacidades económicas y administrativas para presentar al menos una propuesta de modificación a estas leyes ya que la desigualdad que presenta nuestro país hace que surjan las diferencias sustanciales con cada uno de los municipios. Con base en esta teoría al menos en materia tributaria se buscaría reconocer a las ciudades que cuenten con la capacidad económica y administrativa, tanto en la Reunión Nacional como en la Comisión Permanente a participar en la toma de decisiones y con ello conocer las necesidades básicas de las ciudades más importantes del país.

En lo que respecta a las ciudades o municipios más pequeños que no cuenten con las capacidades técnicas, económicas y administrativas se incentive a que los Estados a los cuales pertenezcan, a través de los Comités de Planeación que crean las Leyes de Coordinación Estatal obtengan las necesidades más apremiantes para que busquen una distribución en el presupuesto más equitativa que permite el desarrollo y avance de esos municipios.

Extensión del derecho de autonomía municipal, por medios constitucionales, en este punto radica la autonomía tributaria municipal que como pudimos observar en países como *España*, cuentan con un reconocimiento a la potestad tributaria del municipio, esto es *pueden emitir los tributos necesarios para su subsistencia*, es evidente que existen normas emitidas en este caso por el Consejo General que establecen cuáles son los alcances de dichos tributos y que incluso otorgan las bases mínimas para su emisión desde el punto de vista legal, los elementos de las contribuciones. La búsqueda de una autonomía tributaria plena se sujetaría a que el municipio a través del ayuntamiento, como órgano legislativo pueda emitir las normas en materia fiscal necesarias para una adecuada recaudación.

La propuesta central de esta tesis radica una *modificación a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución* que quedaría de la siguiente manera:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. (...)
- II. (...)
- III. (...)
- IV. Los municipios tendrán *autonomía tributaria plena*, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el ayuntamiento apruebe, en todo caso:
 - a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y

mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales y estatales no limitarán la facultad de los Municipios para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, *tendrá la potestad tributaria de crear sus propias contribuciones sujetándose a los principios establecidos en esta Constitución, además de los determinar las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

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

Tanto las normas tributarias como la leyes de ingresos deberán aprobarse a través de mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento; en caso de controversia entre los miembros del ayuntamiento, el Congreso del Estado estará facultado para aprobar de manera extraordinaria las normas tributarias.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la le.

- V. (...)
- VI. (...)
- VII. (...)
- VIII. (...)
- IX. Derogada
- X. Derogada

REFERENCIAS

- Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México*. México: Porrúa, 2009.
- Arriola Vizcaino, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Décima Sexta. México: Themis, 2002.
- Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto, *El Municipio Mexicano y las Relaciones Internacionales*, Montiel & Soriano Editores, México, 2009
- Ayuntamiento de Puebla, *Estado Analítico de Ingresos, Cuenta Pública 2022*, <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/component/k2/item/3819-informacion-fiscal-rendicion-de-cuentas>.
- Ayuntamiento de Monterrey, Estado de Actividades, Ingresos, del 1 de enero al 31 de diciembre 2022 y 2021 https://www.monterrey.gob.mx/transparencia/Oficial/Index_CuentaPublica.asp.
- Barrios Escobar, Lina Eugenia. *La alcaldía indígena en Guatemala: Época Colonial (1500-1821)*. Guatemala: Serie Socio-Cultural, 1996.
- Berlin Valenzuela, Francisco (coord.). *Diccionario Universal de términos parlamentarios*. Ciudad de México: Miguel Angel Porrúa, 1998.
- Cabrera Dircio, Julio. *Teoría del Derecho Municipal*. México: Coyoacán, 2009.
- Camara de Diputados. «Diputados.» http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_cadiz.pdf
- Carrasco Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal I*. Segunda edición; IURE editores, 2003.
- Castañeda Ortega, Ramon. «Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.» *Revista INDETEC Federalismo Hacendario* (2003): 26-41.
- Chogoyán Celis, Karen Beatriz. «Suprema Corte de Justicia de la Nación.» Febrero de 2007. *Principios Constitucionales Tributarios y Principios Tributarios*

Constitucionalizados

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/52/Becarios_052.pdf>.

Constitución Española,
https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf

Código Fiscal de la Federación,
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>

Controversia constitucional 4/98, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue., y otros del mismo Estado, en contra del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 2000.

Controversia Constitucional 14/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXII. Diciembre de 2005. p. 1887.

Cota Valenzuela, Desdémona Guadalupe. «La Facultad Reglamentaria Municipal.» (coord.), María del Rosario Castro Lozano. *Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, 2010. 61-90.

Curi, Radhis. «Figuras en el entorno jurídico de la.» 2011. *Biblioteca Saavedra Fajardo*. 19 de Abril de 2017. <<https://goo.gl/vw3LC7>>.

De Icaza Dufour, Francisco. *Plus Ultra*. México: Porrúa, 2008.

De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. México: Porrúa, 1985.

Delgado, Martín. *Los Principios de Capacidad e Igualdad en la Constitución Española*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo. «Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo.

http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf>.

Diario Oficial de la Federación. «Diario Oficial de la Federación.» 17 de Agosto de 1928.

Diario Oficial de la Federación. «Diario Oficial de la Federación.» 29 de Abril de 1933.

Diario Oficial de la Federación. «Diario Oficial de la Federación.» 25 de octubre de 1993.

Dougnac Rodríguez, Antonio. *Manual de historia del derecho indiano*. México: McGraw-Hill, 1998.

Federación Nacional de Municipios de México. *FENAM*. s.f. <<http://www.fenamm.org.mx/site/index.php>>.

Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas mexicanas*. México: Porrúa, 1982.

Flores Zavala, Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas*. México: Porrúa, 2004.

Gabriel, Bernat. *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias (1680)*. s.f. <<http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/rldi.html>>.

García Rivera, Enoc Alejandro, *Estudio Jurídico Financiero: poder tributario local México-España*, Tamaulipas, Fomento Editorial, 2015.

Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho Financiero*. Argentina: Depalma, 1997.

Gonzalez Garcia, Eusebio, et. al. *Derecho Tributario I*. Salamanca: Plaza Universitaria, 2004.

Hernandez Gaona, Pedro Emiliano. *Derecho Municipal*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.

Hernandez Gaona, Pedro Emilio. «Antecedentes Biblioteca Jurídica de la UNAM.» 2013. *Universidad Nacional Autónoma de México*. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/325/9.pdf>>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. «INEGI.» 2018. shorturl.at/hpyDQ. 01 de 06 de 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI.» 2002. <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/capsulas/2002/geografica/municipios.asp>>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI.» 2018. <https://bit.ly/3pRESgv>.

Jarach, Dino. *El hecho imponible*,. Argentina: Abeledo Perrot, 1996.

Jarach, Dino. *Finanzas públicas y Derecho Tributario*. Argentina: Cangallo, 1996.

Ley del Impuesto sobre la Renta
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>

Ley del Impuesto al Valor Agregado,
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIVA.pdf>

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios,
<https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/117-ley-de-coordinacion-hacendaria-del-estado-de-puebla-y-sus-municipios>

Ley del Federalismo Hacendario del Estado de Puebla,
<https://docs.mexico.justia.com/estatales/puebla/ley-para-el-federalismo-hacendario-del-estado-de-puebla.pdf>

Ley del Sistema de Coordinación Fiscal,
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>

Lira, Andrés, "Aspecto fiscal de la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII", *Historia Mexicana* El Colegio de México, México, Vol. 17, Núm. 3 (67) enero-marzo 1968.

López Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. México: Porrúa , 2012.

Margaín Manatou, Emilio. *Introducción al derecho tributario*. México: Themis, 2000.

- Martínez Gil, Pablo, "El municipio, la ciudad y el urbanismo", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, UNAM, Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5014077>.
- Moyado Estrada, Francisco. «Organización e Integración de la administración pública municipal.» *Gaceta Mexicana de organización pública estatal y municipal* (2002): 127-138. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=64>.
- Muro Ruiz, Eliseo. *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.
- Ochoa Campos, Moises. *La Reforma Municipal*. México: Porrúa, 1979.
- Peralta Cabrera, Daniel. «La Autonomía Municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.» *Revista Jurídica Jalisciense* (2012): 179-200.
- Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. México: Porrúa, 2011.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Quinta edición. Ciudad de México: Porrúa, 2019.
- Resolución N° 2014-01226, Exp: 10-012093-0007-CO, Sala Constitucional de la Corte Suprema De Justicia. San José, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-598702>
- Ribera Neumann, Teodoro. «La potestad tributaria del Estado.» *Revista de Derecho Público* (2000): 22-31. <https://bit.ly/2lgTIS0>.
- Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Octava. México: Porrúa, 2006.
- Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*. Segunda edición; Oxford, 2008 .

- Salazar Andreu, Juan Pablo. *Historia de la Cultura Jurídica Mexicana*. Ciudad de México: Tirant le blanc, 2020.
- Salinas Sandoval, María del Carmen. «Organización municipal durante el Segundo Imperio. Un Análisis en la Legislación.» Galeana, Patricia. *La legislación del Segundo Imperio*. Ciudad de México: Secretaria de Cultura, 2016. 233-272.
- Sánchez Bella, Ismael, Alberto De la Hera y et.al. *Historia del derecho indiano*. Madrid: Mapfre, 1992.
- Sanchez Vazquez, Rafael. *Metodología de la Ciencia del Derecho*. México: Porrúa, 2014.
- Secretaría de Cultura, "Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 tomo I", Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2017.
- Sedas Ortega, Cecilia. *Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con los Estados en Materia Hacendaria* . Ciudad de México: 2001.
- Serra Rojas, Andres. *Derecho Administrativo, Segundo Tomo*. Vol. Octava Edición. México: Porrúa, 1997.
- Suprema Corte de Justicia de San José Costa Rica. «Sala Constitucional de Costa Rica.» 1997. <<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/1997/5652-97.htm> Sentencia 5652-97>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación , Ejecutoria Número 19776. Semnario Judicial de la Federación, Tomo XXIV. Octubre de 2006. p. 999.
- Tepach Marcial, Reyes. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*. Ciudad de México: Camara de Diputado, 2004.
- Tesis con Registro digital 232197, Semanario Judicial de la Federación. Volumen 199-204, Primera Parte, página 144.

- Tesis: 2a. I/2015 (10ma.). Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 15 . Febrero de 2015. p. 1770.
- Tesis: 2a. LXXII/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII. Julio de 2000. p. 155.
- Tesis: IV2o.A.51 K (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 3. Febrero de 2014. Tomo III, p. 2239.
- Tesis: P. /J. 2/98. . Semanaria Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII. Enero de 1998. p. 41.
- Tesis: P. LVI/2004. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX. Febrero de 2004. p. 5.
- Tesis: P./J. 111/2006. Pleno de la SCJN, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIV. Octubre de 2006. p. 1129.
- Tesis: P./J. 127/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII. Octubre de 2005. p. 2063.
- Tesis: P./J. 30/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007. s.f. p. 1515 .
- Tesis: P./J. 79/2009. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX. Agosto de 1999. p. 1067.
- Tesis: P./J. 109/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Noviembre de 1999, página 22.
- Tesis: 2a./J. 27/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 1031.
- Tesis: 2a./J. 27/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 1031.