

indetec

CONTENIDO, ESTRUCTURA

Y PROCESO DE ELABORACION

DE LA LEY

DE INGRESOS MUNICIPAL

Eduardo Casillas Avila

1995

Contenido

Presentación	5
Introducción	7
Capítulo I	
La Hacienda Municipal	11
I NTRODUCCI ON	11
I.2 CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL	13
I.3 ESTRUCTURA DE LA HACIENDA MUNICIPAL	14
1.3.1 Los Recursos Municipales	14
1.3.1.1 Recursos Tributarios.	15
1.3.1.2 Recursos Transferidos	16
1.3.1.3 Recursos Derivados del Sistema de Sanciones.	17
1.3.1.4 Recursos Patrimoniales.	18
1.3.1.5 Recursos del Crédito Público.	19
1.3.1.6 Recursos de Empresas Municipales.	20
1.3.1.7 Los Ingresos Derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	21
1 .3.2 El Gasto Público Municipal	23

1.3.2.1 Concepto de Gasto Municipal	23
I .3.2.2 Políticas de Gasto Municipal	23
1 .3.3 El Patrimonio Municipal	25
1.3.3.1 Concepto y Clasificación del Patrimonio	25
1.3.3.2 Clasificación de los Bienes Patrimoniales	26
1.3.3.3 Uso y Aprovechamiento del Patrimonio	28
1 .3.4 La Deuda Pública Municipal	29

Capítulo 2

Normatividad de la Hacienda Municipal	33
2.1 EL DERECHO Y LAS FINANZAS MUNICIPALES	33
2.2 EL DERECHO FINANCIERO	40
2.2.1 Derecho Fiscal	41
2.2.2 El Derecho Presupuestario	44
2.2.3 Derecho Patrimonial	46
2.3 LOS GRAVAMENES MUNICIPALES	49
2.4 TIPOS DE GRAVAMENES MUNICIPALES	52
2.4.1 Ingresos Tributarios	54
2.4.1.1 Impuestos	55
2.4.1.1.1 Características de los impuestos	57
2.4.1.2 Derechos	59
2.4.1.2.1 Características de los Derechos	62
2.4.1.2.2 Clasificación de los Derechos	66
2.4.1.3 Contribuciones Especiales	68
2.4.1.3.1 Características de las Contribuciones Especiales	70
2.4.2 Ingresos no Tributarios	70
2.4.2.1 Productos	71
2.4.2.1.1 Clasificación de los Productos	72
2.4.2.2 Aprovechamientos	73
2.4.2.2.1 Clasificación de los Aprovechamientos	75
2.4.2.3 Participaciones	75
2.4.3 Clasificación Integral de los Ingresos para la Ley de Ingreso Municipal	78

2.5 ELEMENTOS DE LOS GRAVAMENES MUNICIPALES	81
2.6 POTESTAD Y COMPETENCIA EN MATERIA TRIBUTARIA MUNICIPAL	86
2.7 LEGISLACION HACENDARIA MUNICIPAL.	88
2.7. 1 Legislacion en Materia de Gasto Publico Municipal	90
2.7. 1.1 Normatividad del Presupuesto.	91
2.7.1.2 Normatividad de la Contabilidad	93
2.7.1.3 Normatividad de la Ejecucion del Gasto Publico Municipal	94
2.7.1.4 Normatividad de la Cuenta Publica Municipal	95
2.7.2 Legislación sobre el Patrimonio Municipal	96
2.7.3 Legislación sobre la Deuda Publica Municipal	103
2.7.4 Legislación Fiscal Municipal	106
2.7.4.1 Generalidades	106
2.7.4.2 Ley de Hacienda Municipal	107
2.7.4.3 Código Fiscal Municipal	109
2.7.4.4. Ley de Ingresos Municipal	127

Capítulo 3

Contenido, Estructura y Proceso de Elaboración

de la Ley de Ingresos Municipal	129
--	------------

31	CONCEPTO Y CONTENIDO	131
3.1.1	Concepto	131
3.1.2	Contenido	132
3.1.2.1	Establecimiento de los Gravámenes	133
3.1.2.2	Señalamiento de Tasas	134
3.1.2.3	Fijación de Cuotas	135
3.1.2.4	Señalamientos Específicos de cada Gravamen	136
3.1.2.5	Señalamiento de los Rendimientos Esperados por Gravamen.	136
3.1.2.6	Disposiciones Generales	138
32	ESTRUCTURA	139
3.2.1	Introducción	139
3.2.2	Estructura "A"	147
3.2.3	Estructura "B"	148
3.2.4	Estructura "C"	150
3.2.5	Estructura "D"	154
33	PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL	163
3.3.1	Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos.	169
3.3.1.1	Cuantificación de Necesidades.	177
3.3.1.2	Estimación del Rendimiento de Fuentes Vigentes.	179
3.3.1.3	Inclusión de Nuevas Fuentes de Ingresos.	184
3.3.1.4	Supresión de Algunas Fuentes de Ingresos Vigentes.	188
3.3.1.5	Revisión de Tasas y Cuotas.	193
3.3.2	Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos.	199

3.3.2.1 Entrega del Anteproyecto de Iniciativa.	201
3.3.2.2 Discusión del Anteproyecto	204

3.3.2.3 Correcciones y Adecuaciones al Anteproyecto.	210
3.2.4 Versión Definitiva del Proyecto de Iniciativa.	212
3.3.3 Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal	213
3.3.3.1 Entrega de Proyecto de Iniciativa al Ayuntamiento.	215
3.3.3.2 Análisis al Proyecto de Iniciativa.	217
3.3.3.3 Elaboración de Dictamen.	218
3.3.3.4 Discusión del Dictamen por el Ayuntamiento.	220
3.3.3.5 Aprobación del Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos.	221
3.3.3.6 Remisión de Iniciativa al Congreso del Estado.	222
3.3.4 Entrega de Iniciativa al congreso Local.	223
3.3.5 Elaboración de Dictamen.	224
3.3.6 Discusión y Aprobación por el Congreso	227
3.3.7 Promulgación de la Ley de Ingresos	228
3.3.8 Publicación de la Ley de Ingresos	229
3.3.9 Aplicación de la Ley	231

Presentación

En la actualidad, es indiscutible la dependencia económica que los municipios tienen respecto de las participaciones federales. Los ingresos municipales provenientes de fuentes propias se han ido perdiendo, en muchos casos, a causa de la falta de sistemas administrativos modernos y eficaces de fuerza y voluntad políticas suficientes, que, en su caso, les permitan obtener el máximo rendimiento de las fuentes tributarias y no tributarias que tienen asignadas.

La búsqueda de nuevas fuentes de ingresos se ha acentuado en los últimos años, no obstante el alto crecimiento de las participaciones federales; esto es comprensible ante las necesidades siempre crecientes que registran los municipios para prestar servicios y hacer inversiones en favor de la población. Las reducidas posibilidades del sistema tributario para ofrecer ámbitos propios a la acción de los fiscos locales, hacen aun más importante no solo que las fuentes que actualmente se tienen sean administradas con eficacia, sino también que tengan un sólido sustento jurídico.

El instrumento jurídico básico de que se valen las autoridades municipales para la obtención de dichos recursos, lo constituyen sus "Leyes de ingresos", de cuya calidad y buena aplicación depende, en buena medida, el nivel de recaudación que éstas logren.

Conscientes de lo anterior, y considerando que, atacar esta problemática forma parte de los objetivos institucionales de INDETEC, presentamos este trabajo, en el cual se abordan los temas relativos, tanto a la estructura y contenido de la leyes de ingresos municipales, como al proceso de la elaboración que se sigue para dar nacimiento a tan importantes documentos.

El trabajo contempla, de manera descriptiva, los diferentes aspectos de la "Ley de Ingresos Municipal", derivados del análisis de la legislación relativa en 22 entidades federativas, y se formulan comentarios y recomendaciones, producto de nuestras experiencias habidas en el constante trato que INDETEC tiene con los funcionarios responsables de las haciendas de los municipios, analizados a la luz del Derecho Financiero, el cual da marco a esta investigación.

La formulación de este trabajo estuvo a cargo del Lic. Eduardo Casillas Ávila, y se encargo al Lic. Salvador Santana Loza, Director de Hacienda Municipal del INDETEC, revisar la obra, con el fin de asegurar que la misma satisface los objetivos que esta Institución fijo sobre la materia, en apoyo a las haciendas publicas de los municipios del país.

Lic. José Antonio Zarzosa Escobedo
Director General de INDETEC

Introducción

La Ley de Ingresos Municipal es el documento jurídico-financiero de uso cotidiano del tesorero municipal, del cual se vale para obtener los recursos que le permitirán solventar los gastos de la administración, ya que este cuerpo normativo es el que se encarga, entre otras cosas, de darle vigencia, por un determinado ejercicio fiscal o período de tiempo, a los gravámenes a cargo de los habitantes del municipio.

Dado que la Ley de Ingresos es una ley fiscal que aporta recursos que ingresan a la Hacienda Municipal y tomando en consideración que, tanto una como la otra deben enmarcarse en el Derecho, hemos desarrollado este trabajo, dedicando espacio para abordar estos temas con anterioridad al desarrollo del apartado destinado a la Ley de Ingresos Municipal.

De esta manera, el trabajo consta de tres capítulos, el primero de los cuales se denomina: "La Hacienda Municipal", en cuyo contenido se establece el concepto de la misma, así como la estructura que la conforma y que son: los recursos, el gasto y el patrimonio; haciendo la subdivisión de los recursos atendiendo a la clasificación que los divide en: tributarios, transferidos, derivados del sistema de sanciones, patrimoniales, del crédito público, de empresas municipales y derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por lo que ve al gasto, se señala el concepto, las políticas del gasto municipal y la clasificación de los gastos municipales. Por lo que ve al patrimonio se analiza: concepto y clasificación de los bienes patrimoniales y uso y aprovechamiento del patrimonio.

En este primer capítulo también se describe y analiza someramente la Deuda Pública Municipal, y se precisa que la actividad de las autoridades municipales, específicamente las encargadas del manejo de la Hacienda Pública, deberán ceñir su actuación a los mandatos de la ley.

El segundo capítulo se denomina: "Normatividad de la Hacienda Municipal", el cual inicia estableciendo la relación entre el Derecho y las finanzas municipales, para luego ocuparse de los temas relativos al Derecho Financiero, dedicando un espacio particular a cada una de sus tres ramas, como son: el Derecho Fiscal, el Derecho Presupuestario y el Derecho Patrimonial. Luego se ocupa del análisis de los gravámenes municipales, estableciendo los tipos de estos, según la clasificación que los divide en: ingresos tributarios, e ingresos no tributarios; analizando dentro de los primeros: los Impuestos, los Derechos y las Contribuciones Especiales; y dentro de los ingresos no tributarios: los productos, los aprovechamientos y las participaciones.

A continuación se hace el análisis de los elementos de los gravámenes municipales, como son: el Objeto, el Sujeto, la Base, y la Tasa, entre otros; para luego tratar los temas relacionados con la potestad y competencia en materia tributaria municipal.

Un espacio especial se dedica a la legislación hacendaria municipal, la cual se divide en cuatro subtemas referidos a: legislación en materia del gasto público municipal, legislación sobre el patrimonio municipal, legislación sobre la deuda pública municipal y legislación fiscal municipal. En esta última se dedican espacios a los temas de: Ley de Hacienda Municipal, Código Fiscal Municipal y Ley de Ingresos Municipal.

El Capítulo Tercero, que se denomina: "Contenido, Estructura y Proceso de Elaboración de la Ley de Ingresos Municipal", se inicia con un apartado en el que se analiza el concepto y contenido de este documento, señalando que contiene: el establecimiento de los gravámenes, el señalamiento de las tasas, la fijación de las cuotas, algunos señalamientos específicos de cada gravamen, el señalamiento de los rendimientos esperados por gravamen y las disposiciones generales. Asimismo, se comenta cada uno de los apartados anteriores. Continúa el capítulo con el análisis de la estructura de Ley de Ingresos, para cuyo objeto se proponen cuatro alternativas denominadas: Estructura "A", Estructura "B", Estructura "C" y Estructura "D".

A continuación se aborda un apartado que se destina al proceso de elaboración de la Ley de Ingresos Municipal, el cual, en nueve subapartados, describe las etapas que implica dicho proceso, que son: Anteproyecto de Iniciativa de Ley de ingresos, Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos, Iniciativa de Ley de Ingresos, Entrega de Iniciativa al Congreso Local, Elaboración de Dictamen, Discusión y Aprobación por el Congreso Promulgación de la Ley de Ingresos, Publicación de la Ley de Ingresos y Aplicación de la Ley, dedicando un espacio al análisis de cada una de estas etapas, algunas de las cuales a su vez tienen subdivisiones que también son analizadas.

Finalmente, es conveniente destacar que, intercalados en este Capítulo Tercero, se encuentran quince cuadros que contienen el análisis comparativo de las Leyes de Ingresos Municipales correspondientes al ejercicio fiscal de 1994 y que representan a 22 entidades federativas. Dichos cuadros contemplan el análisis de las leyes, unas en forma individual, y otras contienen municipios agrupados por estados, constituyendo juntas una muestra del 71 %.

Capítulo 1

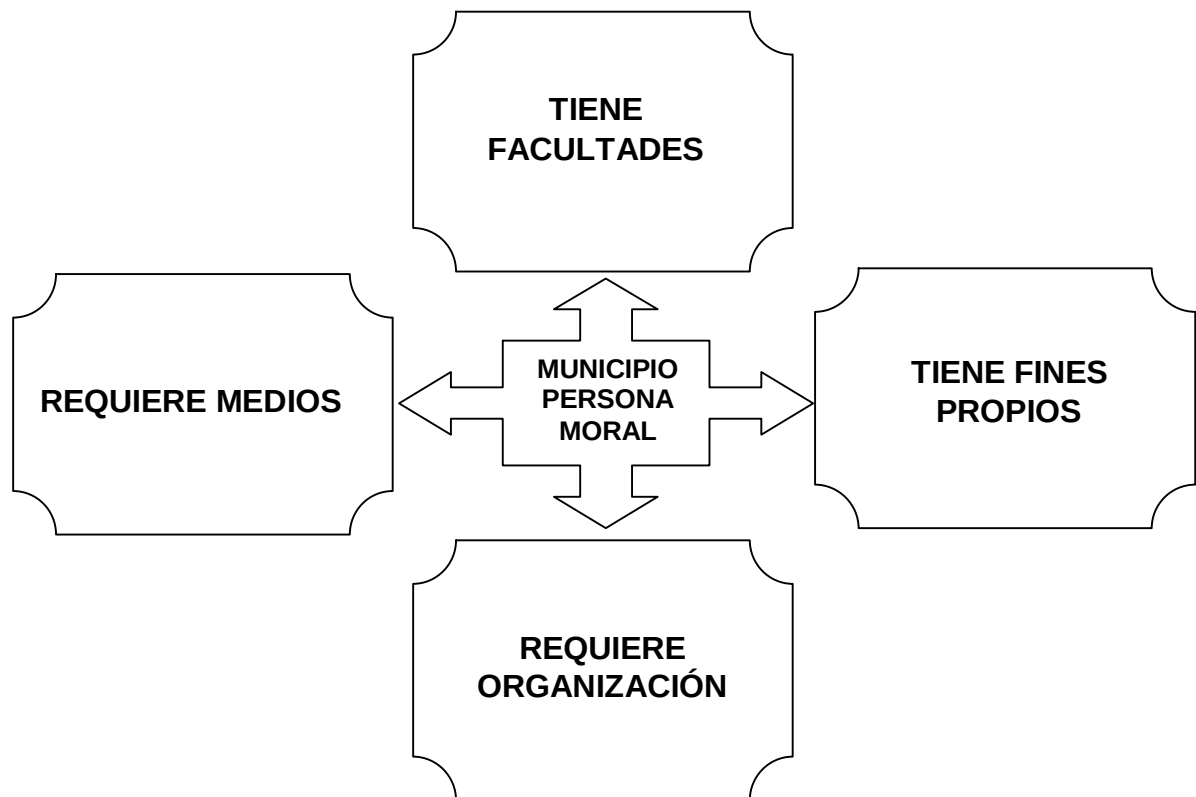
La Hacienda Municipal

1.1 INTRODUCCION

Puede decirse que, en cierta forma, hay consenso para considerar al municipio como una corporación jurídica con fines propios, que se ve en la necesidad de dotarse de una organización interna, a efecto de lograr el cumplimiento de sus cometidos, por lo que precisa realizar la distribución de sus funciones entre los componentes que lo integran.

Al dotar la Constitución Política Mexicana de personalidad jurídica propia al municipio, da nacimiento a un sujeto capaz de realizar actos jurídicos por propio derecho; sin embargo, por tratarse de una persona moral de Derecho Público, deben crearse unidades u órganos internos que lleven acabo las funciones correspondientes al mismo.

La ley prevé que las personas físicas, cubriendo ciertas formalidades, serán investidas de poder legal para actuar como órganos de los municipios.



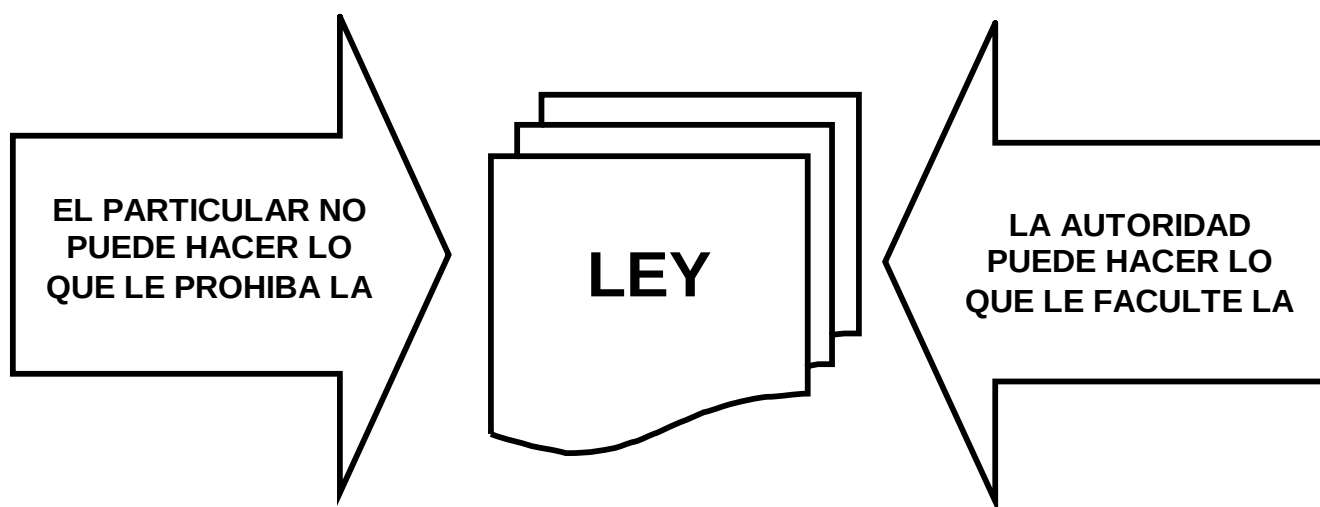
La actuación de las personas físicas que ejercen como órganos de la administración del municipio, se realiza siempre en representación del poder público municipal, y no a nombre propio, por lo que, dichas personas habrán de limitar su acción a las atribuciones que en forma expresa les señale la ley.

En nuestro Estado de Derecho:

El particular puede hacer todo, con excepción de lo que la ley en forma expresa le prohíba y hacer además lo que la ley le ordene.

Las autoridades, en cambio, solo podrán hacer aquello que la ley les faculte expresamente y aquello que la misma ley les ordene.

Para el particular, lo no prohibido está permitido; para la autoridad lo no facultado está prohibido.



Independientemente de la organización estructural, que para cumplir sus cometidos, adopte cada municipio, en la totalidad de ellos se contempla la existencia de un órgano de la administración municipal que será el encargado de llevar la gestión de la Hacienda Municipal, el cual es representado por la Tesorería de cada uno de ellos.



1.2 CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

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



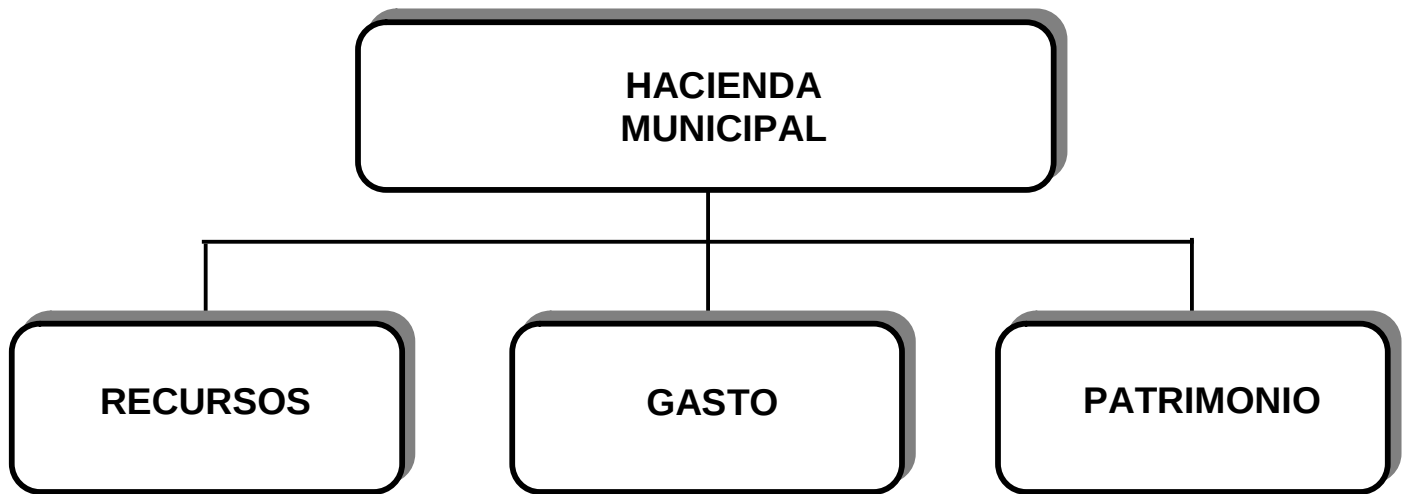
1.3 ESTRUCTURA DE LA HACIENDA MUNICIPAL

De la propia definición de la Hacienda Pública Municipal, se desprenden tres elementos o partes que son:

Recursos Municipales: Fondos monetarios con que cuenta un ayuntamiento y los ingresos que tiene derecho a percibir en un ejercicio determinado.

Gasto Público Municipal: Erogaciones que debe realizar un ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones de Administración Pública.

Patrimonio Municipal: Conjunto de bienes muebles e inmuebles que pertenecen a un municipio, así como los derechos e inversiones financieras que este realice.

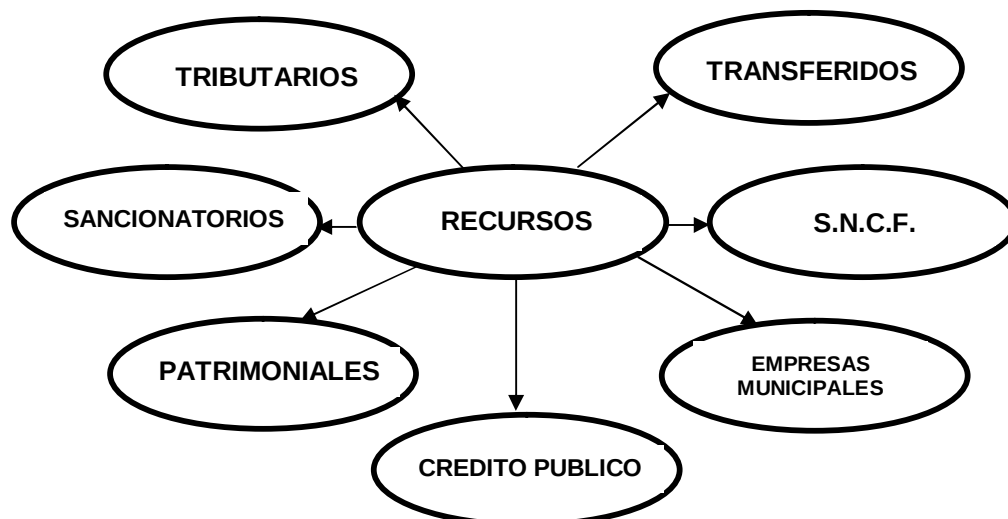


1.3.1 Los Recursos Municipales

Para asegurar su sostenimiento y cumplir con los fines económicos y sociales que le competen, los municipios se ven en la necesidad de allegarse recursos de diversa índole, entre los que se pueden señalar:

- I. Recursos Tributarios
- II. Recursos Transferidos
- III. Recursos Provenientes del Sistema Sancionatorio
- IV. Recursos Patrimoniales
- V. Recursos del Crédito Público
- VI. Recursos de Empresas Municipales
- VII. Recursos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

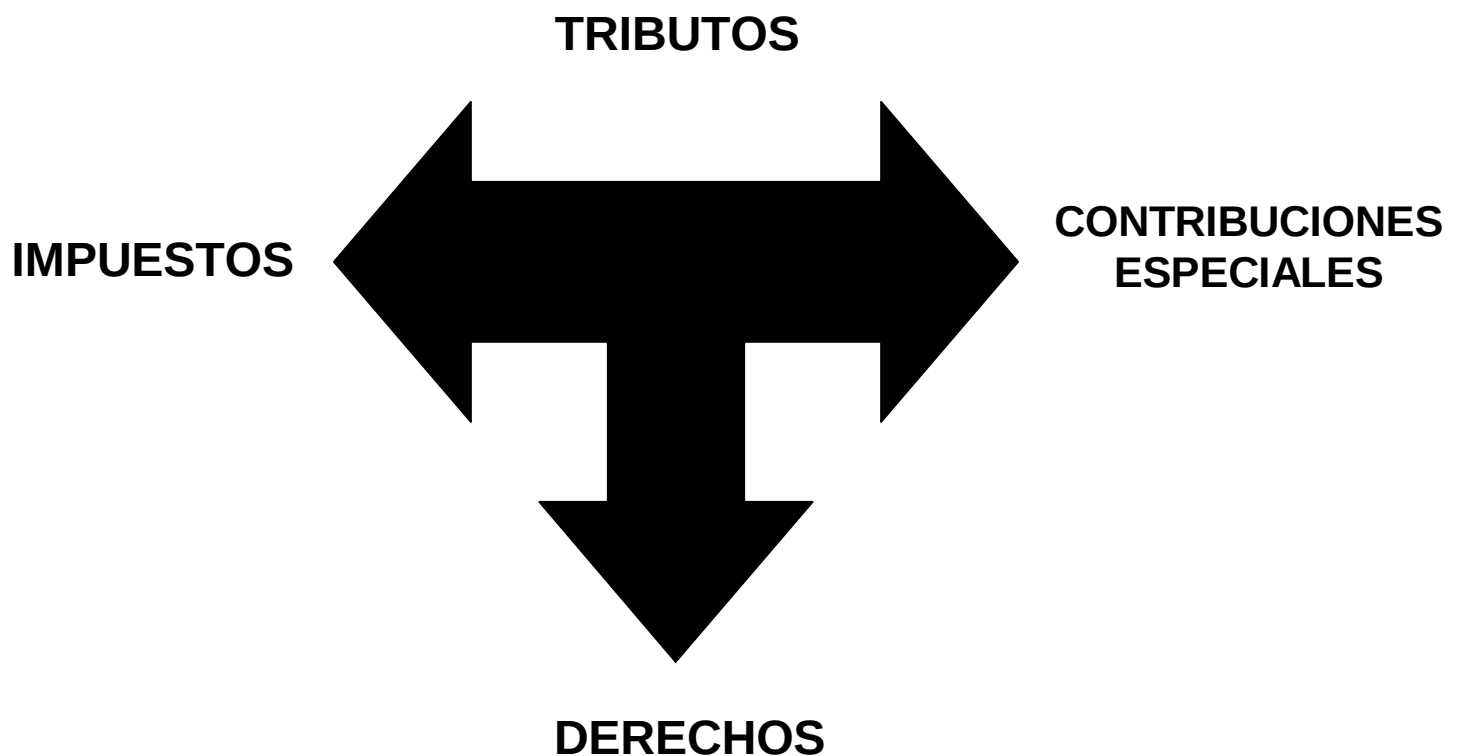
De cada tipo de estos recursos habremos de ocuparnos a continuación.



1.3. 1.1 Recursos Tributarios.

Son aquéllos que se allega el municipio haciendo uso de la aplicación de su Ley de Ingresos, por cualquiera de las tres figuras tributarias, que son: Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales.

Según el modelo de Código Tributario para América Latina, "Los ingresos tributarios son los derivados de las prestaciones en dinero que el Estado en ejercicio de su poder de imperio, exige con objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines".I



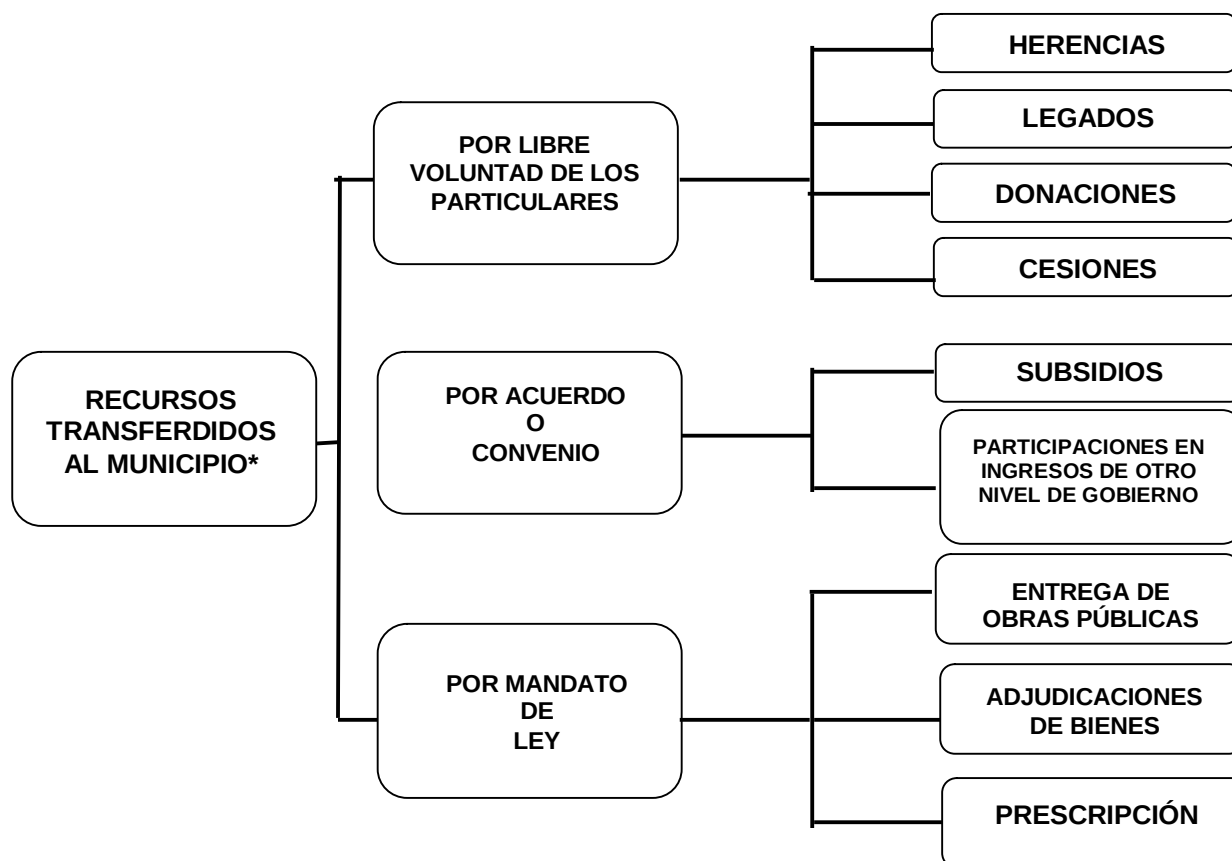
1.3. 1.2 Recursos Transferidos²

Entre los recursos que perciben los municipios encontramos algunos provenientes de los particulares, de organismos públicos o privados, de otro nivel de gobierno dentro del país (Federación, Estado u otros Municipios) o bien, de gobiernos extranjeros y que son recibidos por la Hacienda Municipal, de una manera que no le sea onerosa. Se trata de recursos que son transferidos a los municipios mediante tres formas diferentes, como sigue:

Por libre voluntad del Cedente.- Son aquellos casos en que el particular, de manera unilateral, decide transferir los recursos al municipio.

Por Acuerdo o Convenio.- Se da esta figura cuando participa también la autoridad en la concertación de voluntades para la transferencia de recursos.

Por Mandato de Ley.- Es cuando las transferencias se realizan en acatamiento o disposiciones de la ley, sin que sea posible la concertación de las partes.



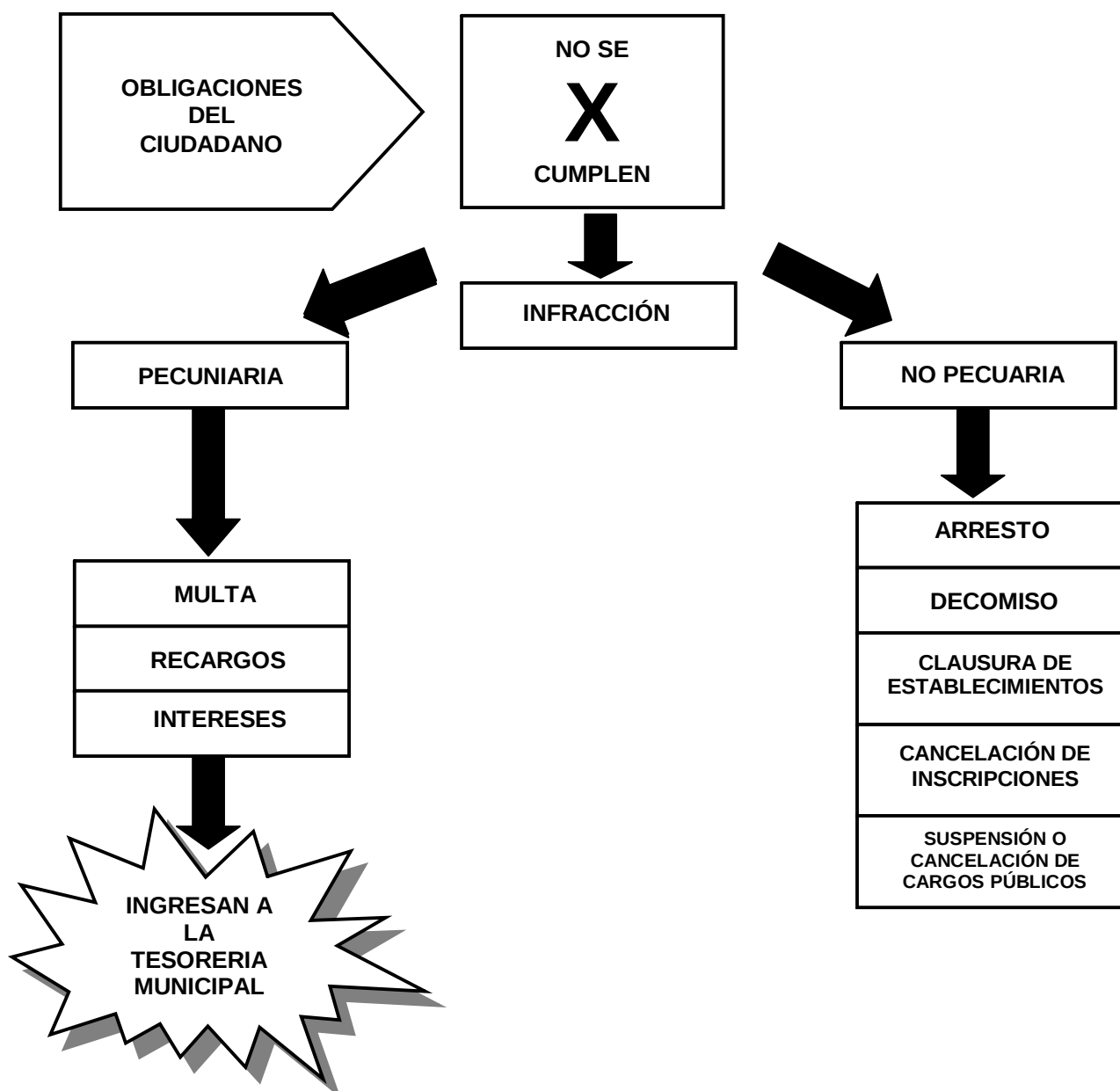
*LA HACIENDA MUNICIPAL EN MÉXICO
INDETEC 1989.- PAG. 57.

² La Hacienda Municipal en México.- INDETEC 1989.- Pág. 57.

1.3.1.3 Recursos Derivados del Sistema de Sanciones.

Los municipios tienen facultades para expedir reglamentos que establecen obligaciones a los particulares y que deban ser acatados por quienes radican o se encuentran dentro del territorio del municipio, so pena de que quien no los acate se hace acreedor a una sanción, que puede ser corporal o económica, según la naturaleza y gravedad de la infracción.

Por lo anterior, las autoridades municipales deben ser vigilantes celosos del cumplimiento de las disposiciones reglamentarias emanadas del Cabildo, y establecer los mecanismos adecuados que permitan vincular la infracción derivada de una conducta ilícita, con una sanción que tenga como propósito inducir mejores conductas a los gobernados. Cuando esa sanción es económica, estamos en el supuesto de percibir recursos para el erario municipal que, sin lugar a dudas, se derivan del Sistema de Sanciones.



1.3.1.4 Recursos Patrimoniales.

Son todos los ingresos que obtienen los municipios derivados directamente del uso y aprovechamiento de sus bienes de dominio público, así como el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado. Asimismo, se consideran recursos patrimoniales los rendimientos de inversiones que los municipios tengan a su favor.

Los bienes de Dominio Publico, generan recursos por el use y aprovechamiento de que pueden ser objeto a través de:

Concesión.- Cuando se le concede a un particular explotar un bien de Dominio Publico en forma exclusiva.

Derechos de Uso.- Cuando el municipio permite que se usen sus bienes mediante una retribución pero sin establecer una concesión.

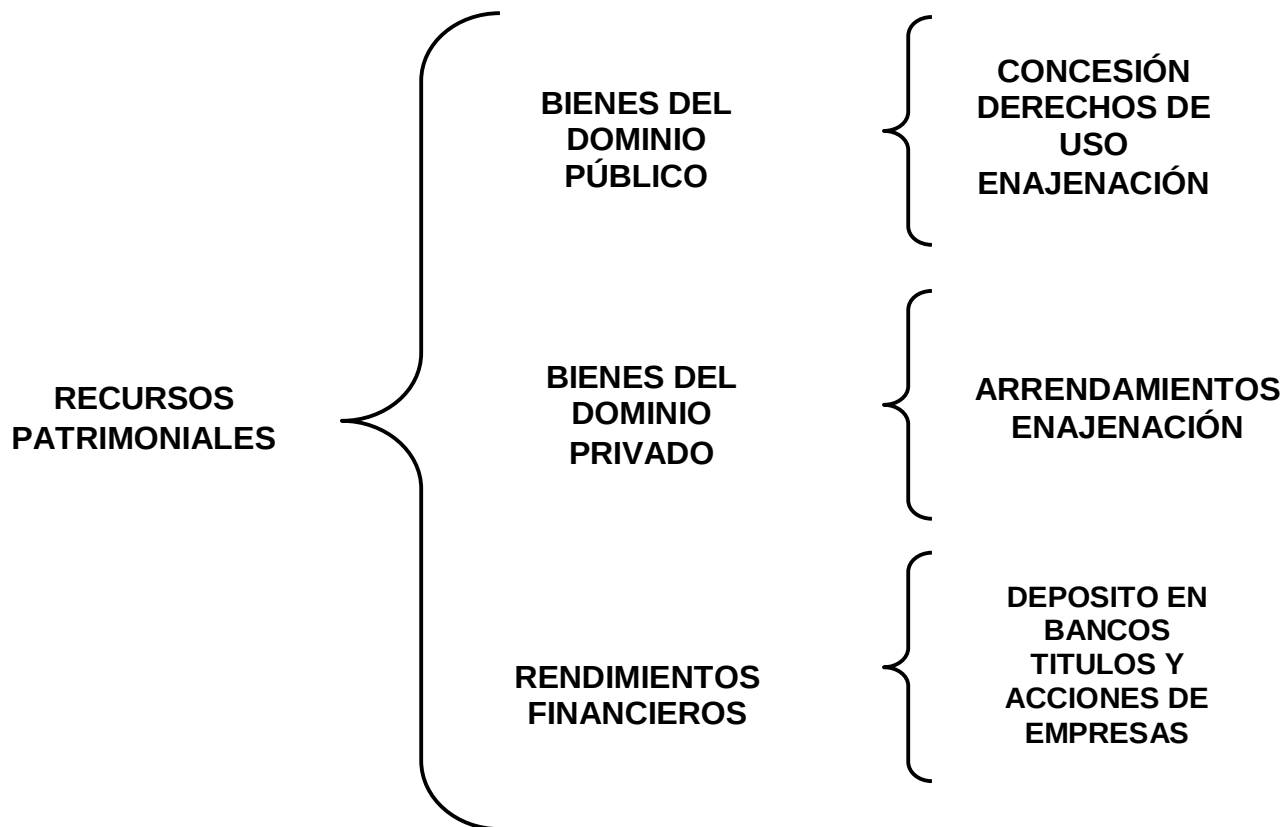
Enajenación.- Cuando los bienes dejan de ser necesarios para atender determinado servicio público, se desafectan del mismo y se enajenan.

Los Bienes de Dominio Privado del municipio pueden generar recursos a través de:

Arrendamientos.- Cuando se suscribe un contrato de esta naturaleza con los particulares.

Enajenación.- Cuando se vendan para obtener recursos frescos que se apliquen a programas específicos.

Finalmente, el municipio puede también obtener recursos patrimoniales de los rendimientos financieros derivados de los depósitos que haga en las instituciones de crédito, así como de las inversiones hechas en títulos y acciones de empresas.



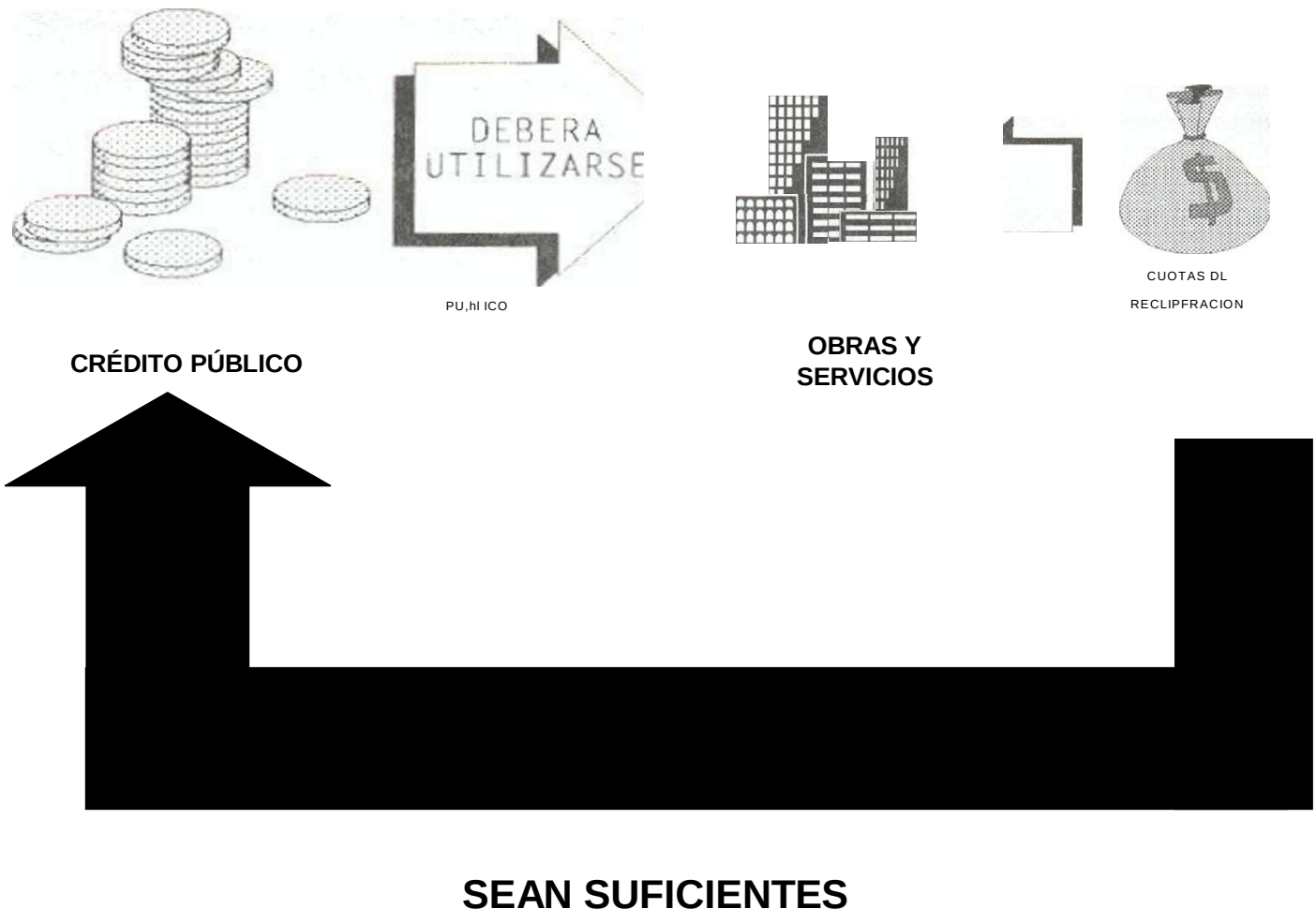
1.3.1.5 Recursos del Crédito Público.

El crédito constituye un instrumento de desarrollo, ya que contribuye al cumplimiento de las funciones encomendadas a los municipios, complementando sus recursos propios, siempre y cuando no se caiga en el círculo vicioso del endeudamiento.

A través del crédito, los municipios pueden obtener recursos frescos para satisfacer de manera anticipada necesidades de la comunidad, que hubieran tenido que ser aplazadas en espera de los recursos que, de antemano, se sabía habían de llegar.

Lo importante del crédito es que debe utilizarse, de preferencia, en aquellas obras o servicios cuyos ingresos esperados (vía tarifas, derechos y cuotas de recuperación) sean suficientes para poder cubrir el adeudo, mas gastos de administración, operación y mantenimiento de dichas obras y servicios.

El crédito debe concebirse como un instrumento para el mediano y largo plazo, y debe utilizarse primordialmente para proyectos de inversión que sean de carácter autorrecuperable.

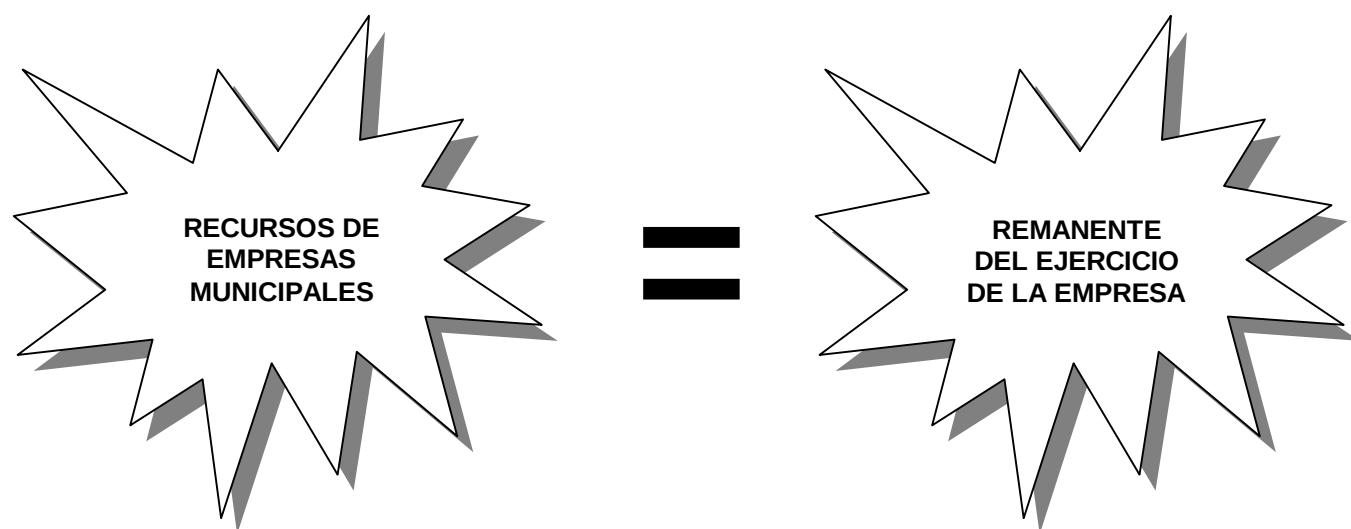


1.3.1.6 Recursos de Empresas Municipales.

Son aquellos que se obtienen de las empresas paramunicipales y que constituyen el remanente habido como resultado del ejercicio de la empresa; dicho remanente (utilidad en el sector privado) ingresa al erario municipal, por ser el municipio el propietario de tales empresas.

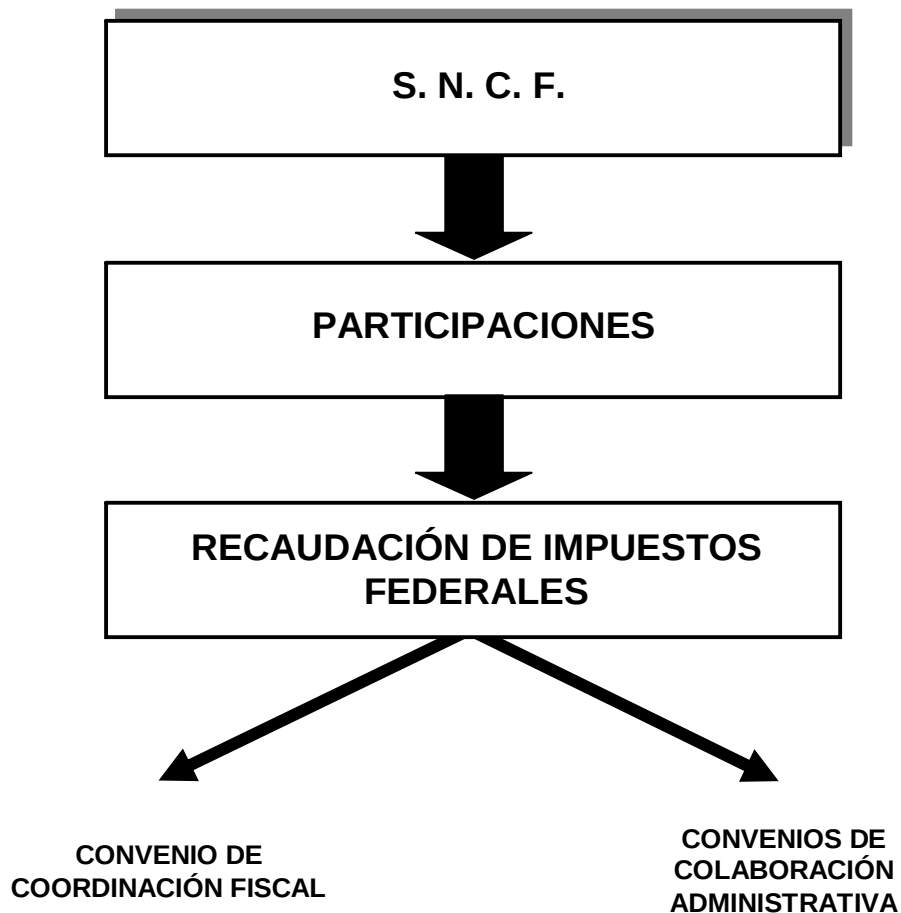
En la administración de este tipo de empresas se pueden presentar dos supuestos, uno en el que la empresa reinvierte sus remanentes para crecer o mejorar su equipo, y otro en el que el organismo entregue al ayuntamiento sus remanentes para que pasen a formar parte del erario municipal. En este último caso es cuando consideramos los ingresos de tales remanentes como recursos de empresas municipales.

Lo anterior no debe entenderse como que la última figura mencionada sea la más conveniente, ya que corresponde a cada municipio, haciendo uso de su autonomía y tomando en consideración las circunstancias particulares de cada caso, decidir si reclama la entrega de los remanentes o los deja dentro de los activos de la empresa.



1.3.1.7 Los Ingresos Derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son denominados como participaciones, y provienen de la recaudación de impuestos federales, que en virtud del Convenio de Coordinación Fiscal y de los convenios de Colaboración Administrativa suscritos entre la federación y los estados, perciben los municipios. A cambio de estas participaciones, los municipios están limitados en el establecimiento de contribuciones sobre determinadas materias, que ya quedan consideradas como gravámenes federales y que el gobierno del estado se ha comprometido con la federación a no establecer impuestos municipales sobre dichas fuentes. Es así como los municipios perciben sus participaciones, que representan en ocasiones ingresos superiores al 80% de los ingresos totales de que disponen las administraciones municipales. La distribución de los ingresos federales entre los Estados, obedece a algunas formulas un tanto complejas, que no consideramos adecuado manejar en este trabajo; sin embargo, cabe reflexionar que de las participaciones que perciben los estados, estos deberán distribuir entre sus municipios, por lo menos un 20% de dichos recursos, en la proporción que lo establezcan las legislaturas de los estados, ya que estas son las que determinan que por ciento de esas participaciones que perciben los estados habrá de percibir cada uno de los municipios que integran el territorio de cada entidad federativa.



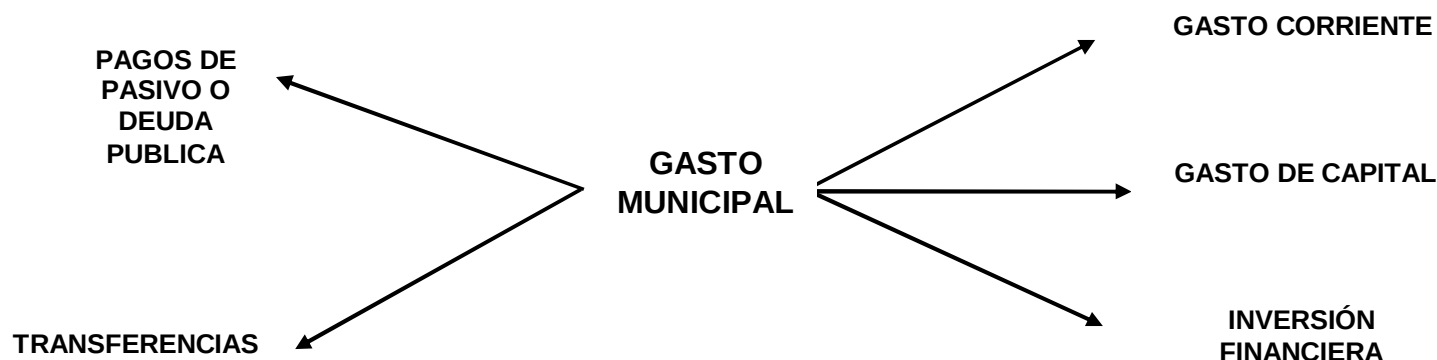
Son los estados y no los municipios los que suscriben los convenios en materia fiscal con la federación, en virtud de que son los estados quienes poseen la potestad tributaria, es decir, la facultad de establecer gravámenes o tributos a cargo de los particulares en la correspondiente legislación fiscal, ya que los municipios no cuentan con potestad tributaria, sino que solamente están provistos de competencia tributaria; o sea, la facultad de que disponen los entes públicos para aplicar simplemente la Ley de Ingresos correspondiente al nivel de gobierno, en este caso el municipal, a efecto de allegarse los recursos necesarios para cumplir con los fines y las obligaciones que el municipio tiene a cargo de sus gobernados.

ESTADOS	MUNICIPIOS
Poseen potestad Tributaria	Solo poseen competencia Tributaria
Crean tributos Estatales y Municipales	Solo pueden aplicar la Ley de ingresos que les aprueba el Estado
Pueden coordinarse con la Federación en Materia Tributaria	Sólo cumplen los compromisos derivados de la coordinación
Recaudan y cobran Impuestos Federales Coordinados	Perciben participaciones derivadas dela Coordinación Fiscal

1.3.2 El Gasto Publico Municipal

1.3.2.1 Concepto de Gasto Municipal

Gasto público municipal es el conjunto de erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y transferencias que realiza la administración pública municipal, sus organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos concertados por el ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones.



1.3.2.2 Políticas de Gasto Municipal.

La Hacienda Publica Municipal, debe tratar de predecir cuales serán los efectos de la canalización de gastos hacia cada uno de los sectores o de los destinos posibles que puedan asignarse. De esta forma, debe adoptarse la política más adecuada, de acuerdo al efecto que se pretende conseguir con la canalización de gastos. Los gastos de administración, como los subsidios, los gastos en obras públicas para la prestación de servicios y los gastos sociales, tienen efectos diversos en la economía de una comunidad. Así por ejemplo, el mantenimiento de una nomina exorbitante de empleados públicos puede contribuir a la generación de empleos, pero también crea una derrama económica en la cual existirá mayor capacidad de los habitantes de la comunidad para adquirir bienes y servicios, con lo cual se incrementa la demanda de bienes y otros, la cual debe mantener un equilibrio con respecto a la oferta de dichos bienes y servicios para evitar alzas indeseables en los precios.

La dotación de servicios públicos a través de la creación de infraestructura mediante la canalización de inversiones, genera ocupación durante la ejecución de las obras, con el efecto de derrama económica antes comentado, esto en el corto plazo; pero en el largo plazo, crea una comunidad, con los servicios básicos indispensables para el desarrollo de los asentamientos humanos, con la infraestructura necesaria para el asentamiento de empresas o industrias, y genera una atracción de la población de los lugares donde no se cuenta con los servicios básicos necesarios.

En este contexto, los municipios deben adoptar políticas de gasto basadas en la investigación y en la predicción de los efectos que generaran en las comunidades de su jurisdicción. De igual forma, las políticas que se adopten deben estar compatibilizadas con los grandes objetivos nacionales insertos en los planes y programas del gobierno federal y del gobierno estatal.

En este sentido, los municipios del país deben realizar esfuerzos serios para establecer coordinadamente sus objetivos en materia de gasto publico, así como en materia de ingresos y de deuda publica, siendo pertinente aclarar que estos lineamientos y políticas de gasto deben enmarcarse, tanto desde el punto de vista regional como local en que coexiste el municipio, aprovechando las ventajas de los mecanismos de coordinación y de las políticas de gasto de los otros dos niveles de los gobiernos superiores.

1.3.2.3 Clasificación de los Gastos Municipales.

Adoptar una o varias clasificaciones del gasto público municipal, dependerá directamente del objetivo que persiga la administración gubernamental en materia de análisis, supervisión, control, registro y contabilidad de las operaciones financieras que va a llevar a cabo. La clasificación del gasto es un elemento de programación presupuestaria que permite identificar y ordenar las transacciones del gobierno, que tienen una incidencia directa en los presupuestos de ingreso y gasto y que facilita el análisis económico, administrativo y contable de la acción gubernamental de los municipios.

Las clasificaciones más comúnmente utilizadas dentro de la administración del gasto gubernamental en México y que pueden ser aplicadas a los municipios, son las siguientes:

- ❖ Clasificación Administrativa o por Unidades Presupuestarias.
- ❖ Clasificación Económica
- ❖ Clasificación Funcional
- ❖ Clasificación por Objeto del Gasto
- ❖ Clasificación por Programas y Actividades
- ❖ Clasificación Sectorial

1.3.3 El Patrimonio Municipal

1.3.3.1 Concepto y Clasificación del Patrimonio

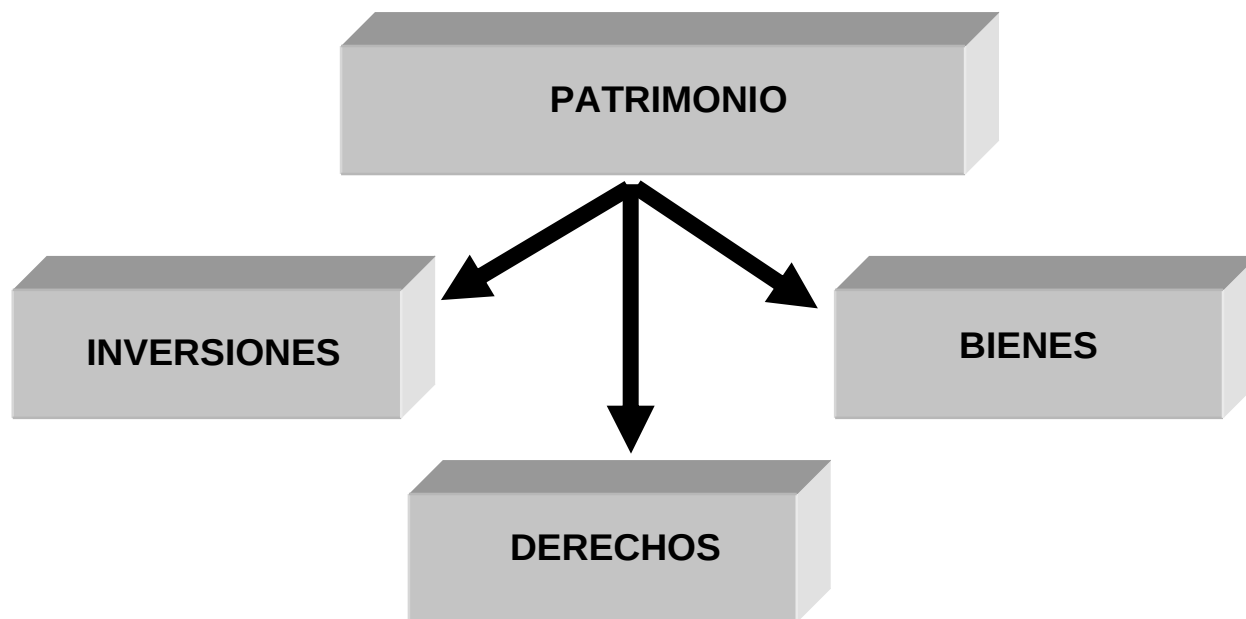
El conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables pecuniariamente que, como resultado de su actividad normal, ha acumulado el municipio y posee a título de propietario, para llevar a cabo sus funciones, se denomina Patrimonio Municipal.

De la propia definición se destacan los elementos del patrimonio, que son tres: los bienes, los derechos y las inversiones.

Bienes: Son los que pertenecen al municipio en su calidad de dueño o titular. Son los muebles o inmuebles trasladables o no trasladables que conforman el caudal del gobierno municipal.

Derechos: Son aquellos que posee el municipio sobre sus propios bienes que lo facultan a actuar y disponer de ellos, así como aquellos que tiene sobre otros tipos de bienes no propiedad del municipio, y que tiene algún derecho sobre ellos, en virtud de contratos u otro tipo de actos entre los particulares propietarios de los mismos; es la facultad de actuar que tiene el municipio o sea la facultad de hacer una cosa o disponer de ella, que se traduce en rendimientos provenientes del aprovechamiento a que son sometidos los propios bienes del municipio.

Inversiones: "Es colocación del dinero, para hacerlo productivo o precaverse de su desvalorización". Son los títulos - valores (acciones y obligaciones) emitidos por otros entes y adquiridos por el gobierno municipal.



Como puede apreciarse, el patrimonio municipal no solo se utiliza para facilitar el desarrollo de las funciones municipales, sino que también a través de su explotación o aprovechamiento complementan las inversiones que realiza el municipio para enriquecerlo.

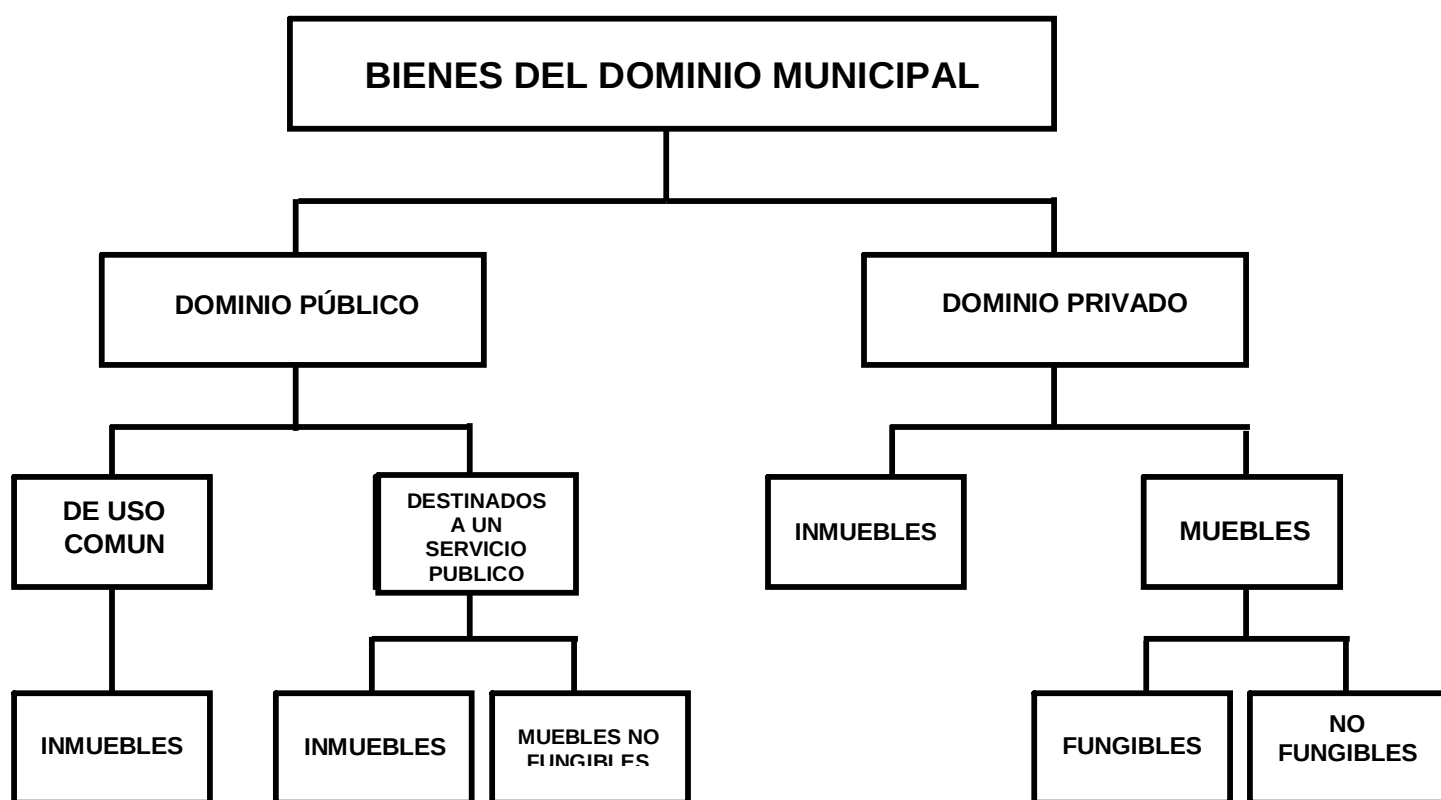
1.3.3.2 Clasificación de los Bienes Patrimoniales

Una primera clasificación que podemos hacer de los bienes que integran el patrimonio de los municipios, es aquella que los divide en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, entendiendo por bienes de dominio público aquellos que se rigen por las normas del Derecho Público y que son los que el municipio posee en su calidad de persona moral de Derecho Público, y bienes de dominio privado, aquellos que el municipio posee como si fuese un particular.

Bienes de Dominio Público.- Se subclasifican estos bienes en bienes de uso común, y bienes destinados a un servicio público. Son bienes de uso común, aquellos cuya característica esencial estriba en que pueden ser aprovechados sin discriminación por todos los habitantes del municipio; en cambio, los bienes destinados a un servicio público, son aquellos que el municipio destina específicamente para la prestación de los servicios públicos que tiene bajo su responsabilidad, en virtud de las disposiciones legales que lo reglamentan.

Los bienes de uso común, generalmente son inmuebles, mientras que los bienes destinados a un servicio público podrán ser, indistintamente, bienes muebles o bienes inmuebles, según la naturaleza que por las características del servicio público a que están afectos, deban presentar los bienes que el municipio destine a la prestación de dichos servicios.

Como dijimos antes, los bienes de dominio privado son aquellos que posee el municipio como si este fuera un particular, y se pueden clasificar también en bienes muebles o bienes inmuebles, naturalmente que los primeros son aquellos que pueden ser trasladados de un sitio a otro sin perder ni su naturaleza, ni su sustancia; en cambio, los bienes inmuebles, dijimos que no es posible trasladarlos de un sitio a otro sin que pierdan, ni su naturaleza, ni su sustancia. Los bienes muebles pueden subdividirse a su vez en bienes fungibles y no fungibles.



1.3.3.3 Uso y Aprovechamiento del Patrimonio

Para usar y aprovechar el patrimonio del municipio, pretendiendo obtener recursos a través de él, debemos de analizarlo en atención, primeramente a la naturaleza del bien de que se trata, ya sea de Bienes de Dominio Público o Bienes de Dominio Privado.

Son Bienes de Dominio Publico, el conjunto de propiedades del municipio, afectos a la utilidad pública, ya sea por el uso del publico o por decisiones administrativas, y que por este motivo son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Son tres las formas de obtener recursos derivados de los bienes de dominio público, y son las siguientes:

- a) La concesión
- b) Derechos de uso
- c) Permisos, licencias y autorizaciones

La concesión.- Constituye un instrumento para entregar a los particulares el uso, aprovechamiento o explotación de ciertos bienes de uso común, cuando el ayuntamiento no esta en condiciones de aprovecharlos por su incapacidad económica o porque así lo juzgue conveniente en su programa de gobierno.

La concesión puede ser utilizada como figura de apoyo a la administración municipal para el aprovechamiento, tanto de Bienes de Dominio Público como de algunos de los Bienes de Dominio privado, en que las condiciones ameriten el uso de este contrato o figura jurídica.

Derechos de Uso.- Se originan éstos como la facultad legal que posee el ayuntamiento para disponer, como mejor le convenga, de los bienes que forman su patrimonio.

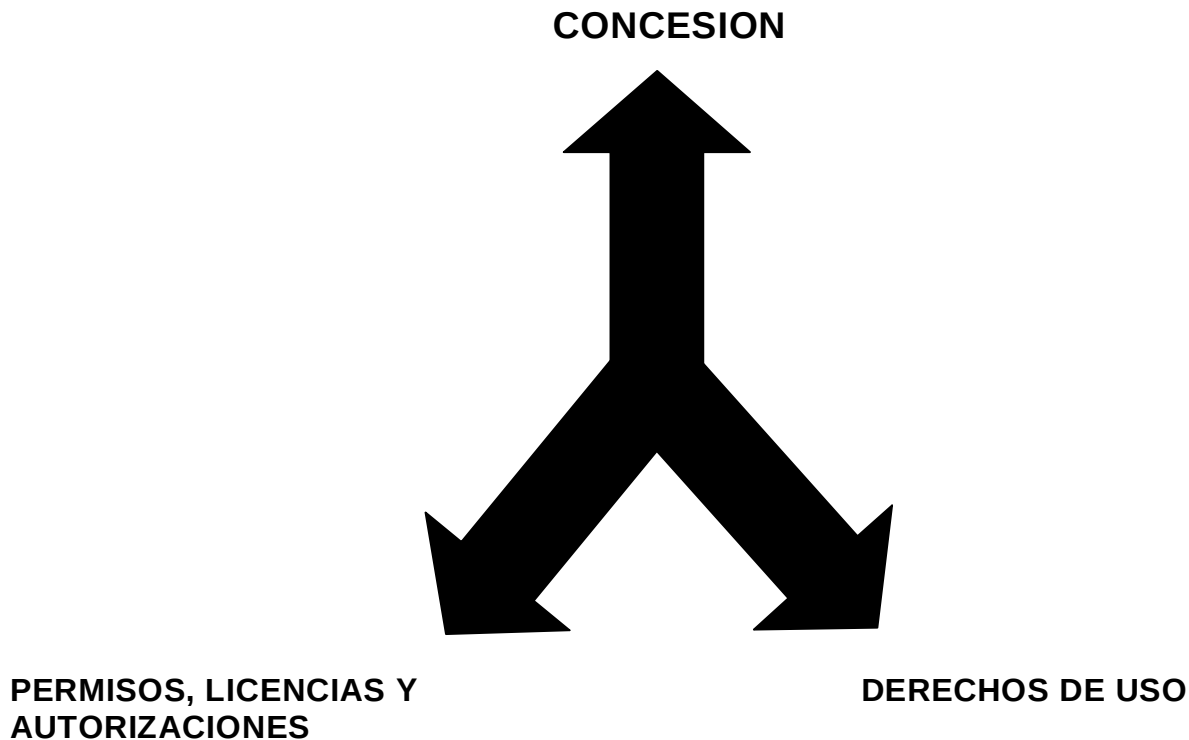
Estos derechos generalmente se traducen en ingresos que generan algunos de sus bienes por el uso, aprovechamiento o enajenación a que son sometidos estos bienes, tales como:

- a) Por uso del corral municipal
- b) Por estacionamiento de vehículos y aprovechamiento de la vía pública
- c) Por almacenaje de vehículos
- d) Por el uso y prestación de servicios de cementerios de propiedad municipal
- e) Por ocupación de la vía pública y servicios de mercados
- f) Por servicio de abasto

Permisos, licencias y autorizaciones.- Son actos administrativos por medio de los cuales un particular ejerce ciertas actividades a que tiene derecho, pero que su ejercicio se encuentra restringido por el hecho de poder afectar la tranquilidad, seguridad, salubridad o economía de terceros o de la sociedad.

Por otra parte, las entradas de acceso se refieren al cobro que un municipio realiza a los particulares por el ingreso a algunos bienes de uso común.

USO Y APROVECHAMIENTO DEL PATRIMONIO



1.3.4 La Deuda Publica Municipal

No obstante no haberla considerado como una parte de la Hacienda Municipal en sentido estricto, para efectos de mayor comprensión de la misma es conveniente analizarla por separado.

La Deuda Publica Municipal se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas del financiamiento a cargo de los municipios y contraídas con instituciones nacionales de crédito, proveedores y acreedores diversos y por el manejo de fondos ajenos.

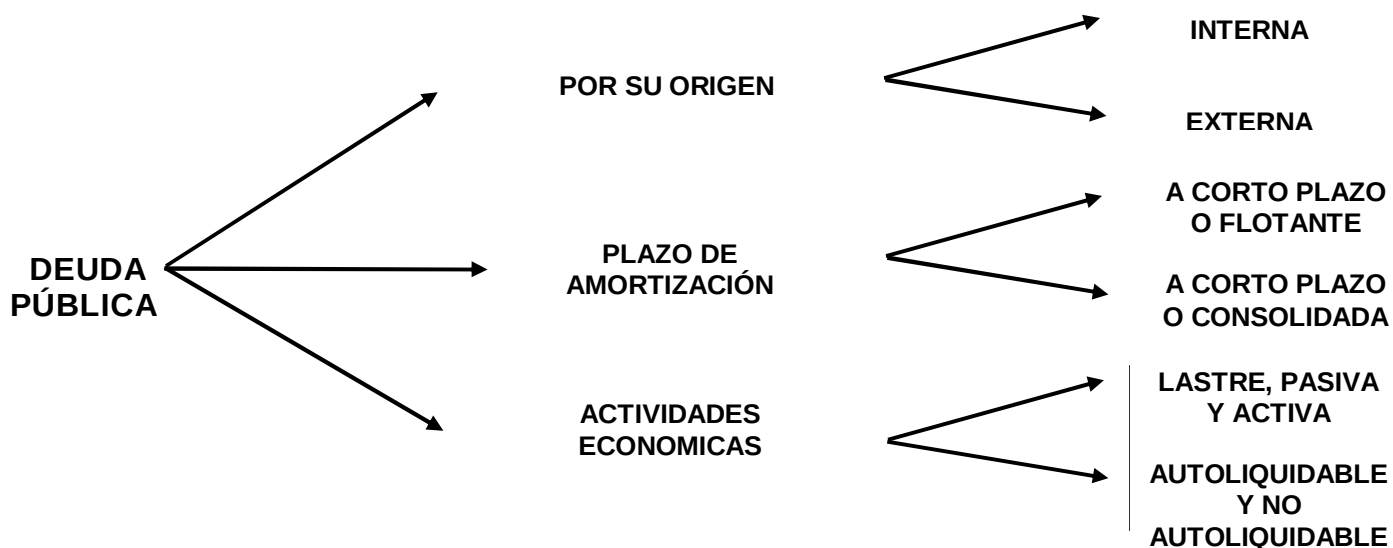
Podemos clasificar la Deuda Publica atendiendo a varios criterios, uno de ellos es su origen; es decir, al lugar donde se generan los recursos motivo de la deuda, pudiendo ser interna y externa, entendiendo por interna aquella que es contraída en el mercado de capitales del país o, tratándose de empréstitos, si se colocan en el mercado interno; y a contrario sensu, deuda externa es aquella que se contrae en el mercado de capitales en el exterior.

Otro criterio de clasificación de la deuda esta en función del plazo de amortización de la misma. Así, se puede diferenciar la deuda pública a corto plazo o flotante y la deuda pública a largo plazo o consolidada. La primera, es aquella que se contrae para resolver el desfase entre el flujo de los ingresos fiscales, por un lado, y el cumplimiento de los compromisos de gasto en un tiempo no mayor de un año, esto es, durante un ejercicio fiscal. Por su parte, la deuda publica a largo plazo o consolidada es aquella que se contrae para cubrirse, tanto el capital como los intereses, en un plazo mayor de un año.

Otro criterio de clasificación de la deuda, se refiere a sus efectos en las actividades económicas. Aquí es posible distinguir dos subclasificaciones: La primera, la divide en deuda lastre, deuda pasiva y deuda activa, y la segunda, en deuda autoliquidable y deuda no autoliquidable.

Independientemente del criterio de clasificación que adopte cada municipio, para efectos de su deuda pública, esta representa las obligaciones y empréstitos contraídos por el gobierno municipal, y constituye un valioso instrumento para la obtención de recursos que permitan lograr a la administración el cumplimiento de sus programas, con anticipación a la obtención de sus recursos normales.

Actualmente, la mayoría de los estados del país carece de una adecuada reglamentación legislativa sobre esta materia, con las consecuencias, en ocasiones nefastas, ocasionadas por el use indiscriminado de este recurso; toque se traduce en un total paralizamiento de las actividades operativas normales de las administraciones municipales, y ocasiona en muchas de las veces, que los recursos ordinarios tengan que desviarse para salvar enormes deudas no programadas con un sano punto de vista financiero.



Capítulo 2

Normatividad de la Hacienda Municipal

2.1 EL DERECHO Y LAS FINANZAS MUNICIPALES

El municipio es una persona moral que posee fines propios, que consisten, entre otros, en la prestación de los servicios públicos y en regular algunas de las actividades de los particulares. Para que el municipio pueda cumplir cabalmente con estos fines, requiere de medios, y estos los obtiene a través de varias acciones que debe realizar. Estas acciones consisten en que el municipio actúa para obtener recursos de los particulares o del sector público, para destinarlos, mediante el gasto, hacia los programas y planes trazados con anterioridad por la administración. El municipio integra también un patrimonio derivado de la inversión de sus recursos, para que éste genere a su vez otro tipo de recursos que se agregan a los demás, para formar entre todos la hacienda municipal.

Este conjunto de actividades que el municipio realiza y que giran en torno a lo que hemos llamado la Hacienda, es lo que la doctrina ha dado en llamar actividad financiera, en este caso del municipio. Esta actividad tiene una importancia primordial en la actualidad; sin embargo, no constituye un fin en sí mismo, sino que es solo un medio del que se vale el municipio para allegarse y destinar los recursos que son finalmente los que permiten que se pueda cumplir con los planes y programas que, en última instancia, llegan a cumplir con los propósitos de prestar los servicios públicos y de atender a la regulación de actividades de los particulares. Dicho de otra manera, la actividad financiera del municipio es sólo instrumental, o sea que sirve de apoyo para lograr otras tareas básicas y primarias de la administración, de ahí que la Hacienda, y con ésta la actividad financiera, no deben anteponerse a los fines fundamentales del municipio.

Señala Giannini que "Para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas, existe la actividad financiera y se distingue de todas las demás en que no constituye un fin en sí mismo, o sea, que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades" (Citado por Sergio Francisco de la Garza en su libro de Derecho Financiero Mexicano, en el Capítulo Primero, denominado La Actividad Financiera del Estado en la XIV Edición). Existen, entonces, tres momentos importantes en la actividad financiera de los municipios, que son:

- a) El de la obtención de los ingresos, los cuales se pueden percibir de diferentes fuentes, como ya señalamos en el capítulo anterior.
- b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente y
- c) La realización de múltiples erogaciones que debe realizar el municipio para el sostenimiento de sus funciones públicas, principalmente, y la prestación de los servicios públicos y la regulación de actividades de los particulares en las que tiene ingerencia directa.

ACTIVIDAD FINANCIERA



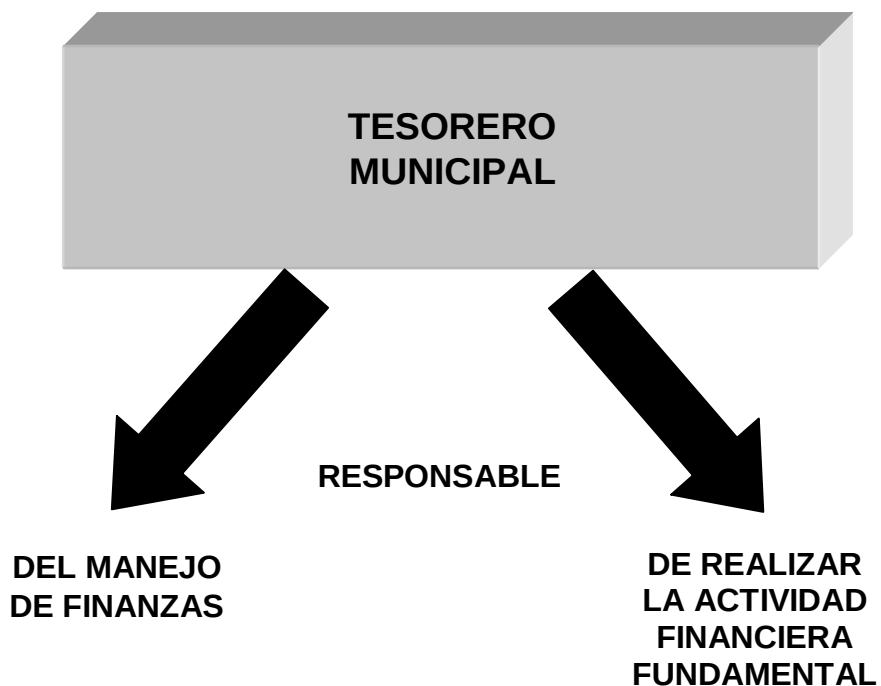
En cuanto a las necesidades que satisface la actividad financiera de los municipios, cabe comentar que Sergio Francisco de la Garza, refiriéndose a las actividades financieras de los estados, señala: "la mayoría de los tratadistas hacen una clasificación de las necesidades para estudiar cuales son las que el estado satisface, o debe satisfacer. Las necesidades individuales integran la primera categoría y son aquellas que afectan al individuo, independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el estado, porque no obstante que no pertenezca a ellos, continua experimentando tal tipo de necesidades. Son ejemplo de necesidades individuales las de alimentación, vestido, albergue, etc. Por otra parte, los individuos, al vivir en sociedad, hacen que surjan determinadas necesidades precisamente de esa convivencia, y es posible advertir que las personas individualmente no pueden satisfacer sus necesidades, por lo que se hace necesario proveer a la satisfacción colectiva de las mismas. Ejemplos de este tipo son las necesidades de inspección, de salubridad, de asistencia social, etc. Reciben el nombre de colectivas en virtud de que nacen de la convivencia social. Por último, cuando surge la comunidad política en cualquiera de las formas de estado que se conocen o se han conocido en la historia, se le adjudica al

Estado el cumplimiento de la tarea de satisfacer determinadas necesidades que revisten el carácter de necesidades publicas: las más elementales e indiscutibles de este tipo de necesidades son las de la conservación del orden interior (policía), la de la defensa exterior (Ejercito) y la de la impartición de justicia (Tribunales). ı

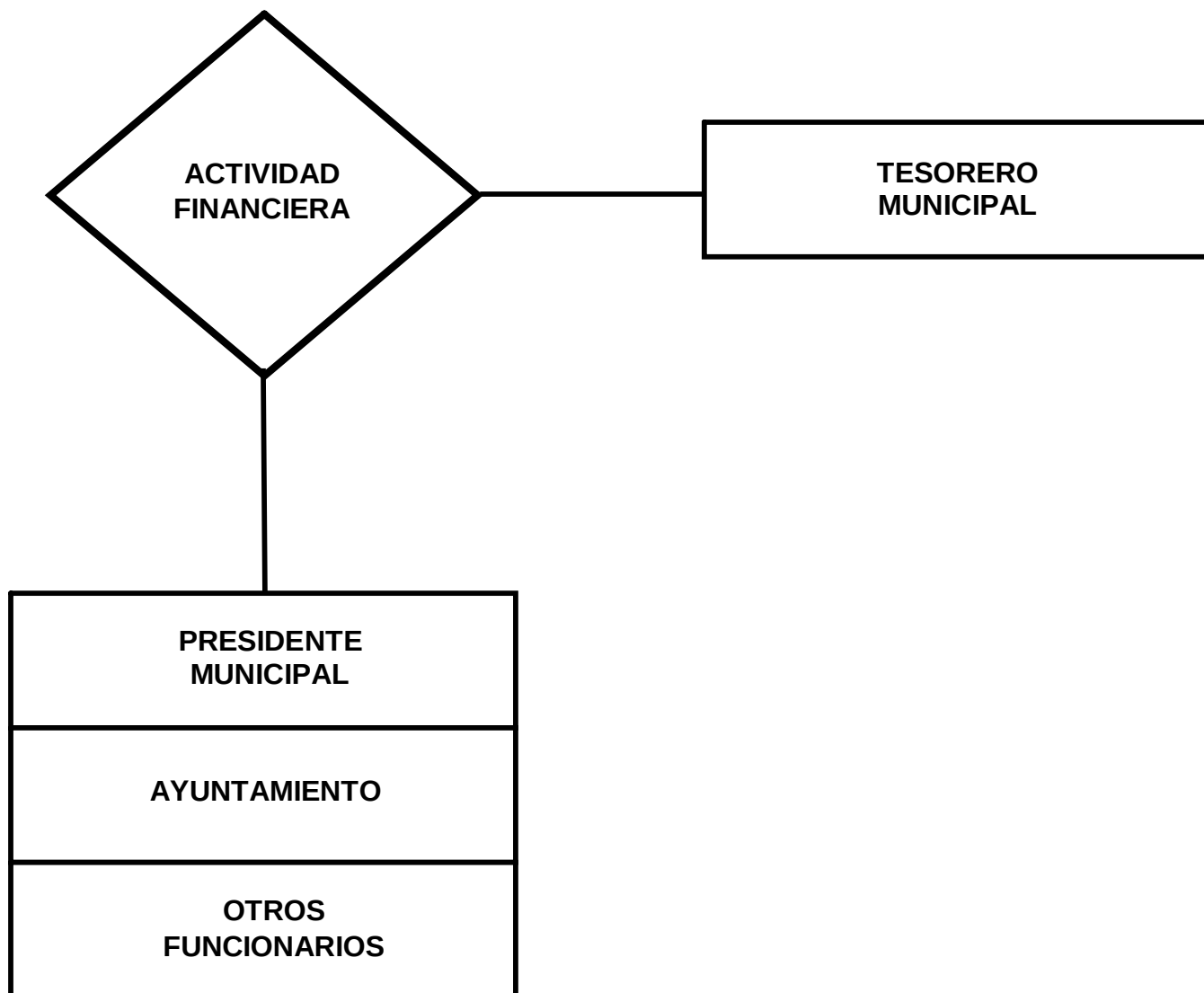
Tratándose del municipio, naturalmente no es tema de discusión en este trabajo, ni es objetivo del mismo, determinar y precisar cuales son las necesidades que el municipio debe satisfacer; baste señalar que la Constitución Federal de la República señala claramente en su Artículo 115, determinadas obligaciones a cargo de los municipios, como son, la de prestar los servicios públicos, y algunas otras que se derivan del mismo y que nosotros hemos, de alguna manera, interpretado como regulación de algunas de las actividades de los particulares, entre otras. Claro que para cumplir con estas necesidades, el municipio hace use del aspecto instrumental y de la actividad financiera que le permite cumplir en la mejor forma posible con sus obligaciones.

Esta actividad financiera a que nos hemos venido refiriendo, se lleva a cabo precisamente por una dependencia que se denomina tesorería municipal, la cual, en la mayoría de los estados de la República, se establece en el Código Municipal o Ley Orgánica Municipal, y funciona como un órgano de dependencia directa del presidente y de los ayuntamientos, y además funciona de una manera armonizada con las demás dependencias de la administración municipal.

Como responsable de la tesorería se nombra a un tesorero, el cual, -hay coincidencia interestatal en la legislación-, que sea este propuesto ante el ayuntamiento por el presidente municipal, y que sea el ayuntamiento quien le de el nombramiento de tesorero, y en consecuencia, el carácter de autoridad fiscal responsable del manejo de las finanzas y, por ende, el responsable de realizar la actividad financiera fundamental dentro de cada municipio.



Desde luego que no toda la actividad financiera es realizada precisamente por el tesorero municipal. Así, en el caso de los municipios, una parte importante de esta actividad corresponde llevarla a cabo al ayuntamiento, cuando este tiene ingerencia a través del regidor comisionado de hacienda, en algunos de los movimientos y manejos, inclusive operativos, de las finanzas, en cuanto al gasto o el manejo del patrimonio. Esto se pone de manifiesto cuando se analiza que existe un regidor comisionado en el ramo de hacienda, que tiene que intervenir dando su visto bueno a todos los pagos que el tesorero municipal vaya a realizar. Por otra parte, el propio presidente, como responsable de la administración municipal, comparte con el tesorero la responsabilidad en el desarrollo de la actividad financiera de los municipios, desde el momento en que éste tiene que firmar las órdenes de pago, autorizar las compras, presentar al ayuntamiento el proyecto de iniciativa de ley de ingresos, el proyecto de presupuesto de egresos para cada ejercicio fiscal, tiene que presentar al ayuntamiento la cuenta pública para efectos de que esta sea aprobada por el ayuntamiento y, posteriormente, pasarla al congreso también para su análisis y aprobación en su caso, actividades todas éstas que sin duda se inscriben dentro del con texto de la actividad financiera municipal.



Por otra parte, el ayuntamiento en su conjunto tiene ingerencia también importante en esta actividad, desde el momento en que es el responsable de aprobar el presupuesto de egresos para un determinado ejercicio, y que interviene también, como ya antes lo decíamos, mediante integración de una comisión colegiada, compuesta por varios regidores que es encabezada por uno de ellos o bien, en ocasiones esta comisión corresponde a uno solo que se encarga de vigilar el manejo de la hacienda pública. Pueden intervenir también algunos otros funcionarios como sería, en su caso, el responsable de manejar el patrimonio cuando es administrado por una persona ajena a la tesorería municipal.

En síntesis, estas serían también otras instancias que tendrían que intervenir en cuanto al desarrollo de la actividad financiera de los municipios, quedando establecido que no sólo es el tesorero municipal quien realiza esta actividad, sino que él es el responsable principal, pero que existen corresponsables en otros planos que también intervienen en el desarrollo de las actividades a que nos hemos venido refiriendo.

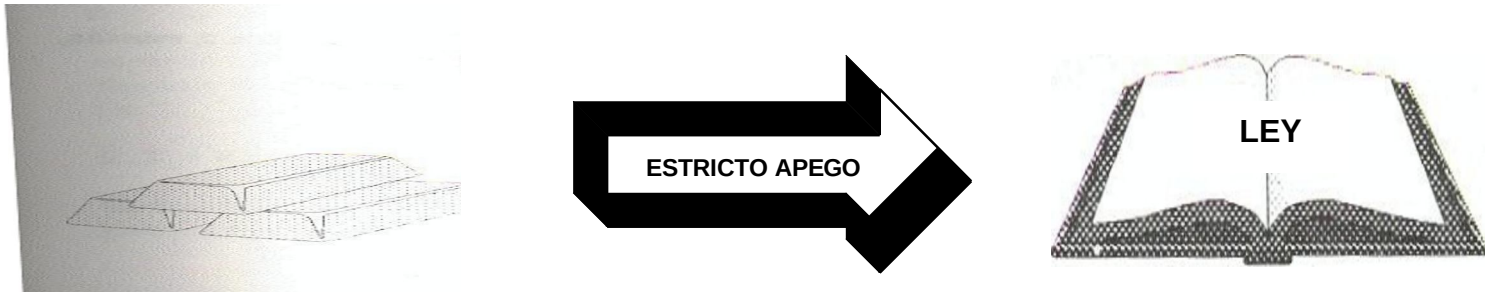
Todas las personas que intervienen llevando a cabo esta actividad, tienen que sujetar sus actuaciones a lo que la norma jurídica establece, ya que en nuestro estado de derecho, todos los funcionarios públicos están obligados a sujetarse estrictamente a lo que la ley disponga; esto es, deberán hacer solo aquello que la ley en forma express les faculta y deberán cumplir aquellas disposiciones que la ley les ordena, a diferencia de los particulares que, como ya en alguna otra parte hemos dicho, pueden hacer todo, excepto aquello que la ley les prohíbe y deberán hacer también aquello que la ley les ordena. De esta suerte, para la realización de la actividad financiera deberán acatarse estrictamente los dictados del derecho plasmado en leyes que deberán seguirse al pie de la letra.

Lo anterior se traduce en que en todas las etapas de la actividad financiera, desde la proyección misma, la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos para la obtención de los recursos, en su fase administrativa; es decir, en aquella discusión que se realiza en el seno del ayuntamiento y posteriormente el envío del proyecto de ley al congreso y luego la discusión que el congreso realiza para aprobar ésta, y finalmente su sanción y publicación por el ejecutivo. Todos estos pasos deberán hacerse conforme la ley lo establezca. Lo mismo sucede tratándose del gasto publico, para el cual deberá de atenderse principal o preferentemente a lo que ordena la Constitución Federal de la Republica en el Artículo 115, cuando señala que los ayuntamientos aprobarán sus propios presupuestos y que estos se aprobarán con base en los ingresos disponibles, por supuesto, deberán aprobarse siguiendo un procedimiento que estará establecido también en la ley, para lo cual, se deberá contar con los instrumentos jurídicos adecuados que señale la mecánica a seguir para la proposición, discusión y aprobación, en su caso, del presupuesto y luego todas aquellas actividades tendientes a facilitar su ejercicio, control y sobre todo su evaluación. Todos estos pasos se inscriben en el contexto de la normatividad jurídica que debe plasmarse necesariamente en una ley y a la cual deberán sujetar su acción los responsables de la actividad financiera.

Tratándose del patrimonio, también será la ley la que establezca la forma de integrar éste, de administrarlo y de explotarlo para hacerlo rendir recursos mayores. De igual manera, será la ley la que de la pauta para la enajenación del patrimonio o dar este en comodato o en arrendamiento, o en cualquier otra figura jurídica que traslade el uso o el dominio del patrimonio a los particulares, o a otros entes públicos distintos del propio ayuntamiento; será también la ley la que, en última instancia, establezca la forma de controlar el patrimonio y de informar del manejo de éste a las autoridades competentes, para efectos de la cuenta publica municipal.

En síntesis, las finanzas publicas municipales traducidas en su fase dinámica, o sea, toda la actividad financiera, debe hacerse con estricto apego a la ley por imperativo, ya que nuestro estado de derecho así lo establece.

FINANZAS PUBLICAS



2.2 EL DERECHO FINANCIERO

El derecho financiero es una rama del derecho que se ocupa de estudiar la actividad financiera en todos sus aspectos, en aquellos relacionados con la obtención de los recursos, así como los que tienen que ver con el destino y gasto de estos y los que se relacionan con la integración, manejo y administración del patrimonio. Desde luego, todos estos aspectos referidos a normas jurídicas que regulan actividades relacionadas con el desarrollo de los tres aspectos fundamentales de la actividad financiera municipal.

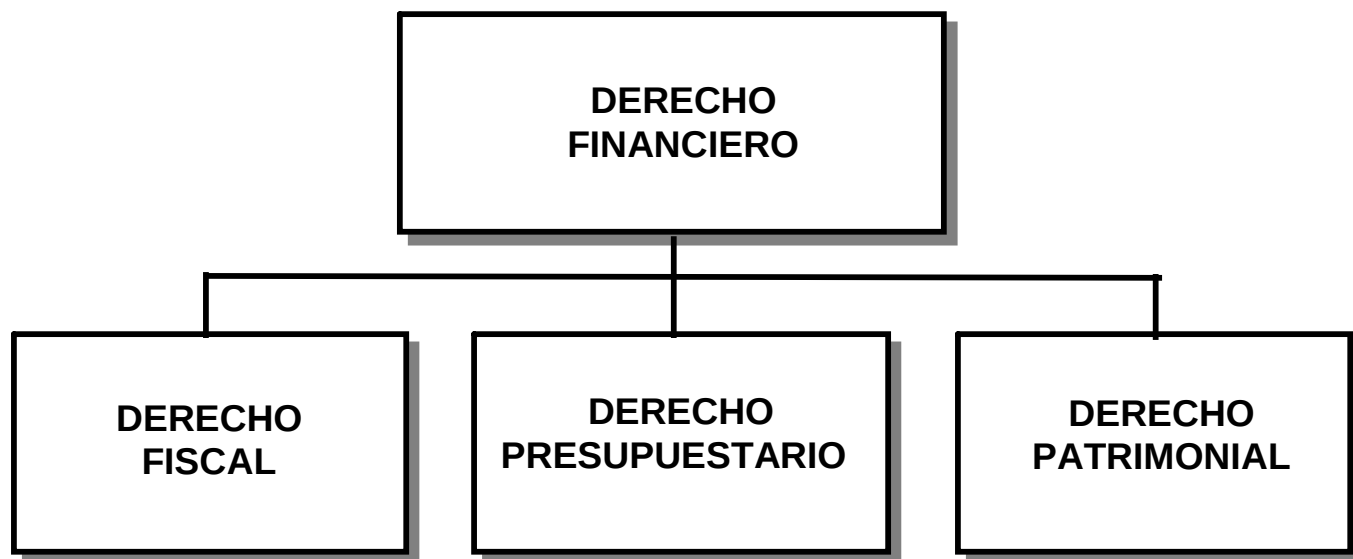
Sergio Francisco de la Garza, en la obra citada anteriormente, establece: "El derecho financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establece entre los diversos órganos del estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del estado".²

Como puede observarse en la definición anterior, esas actividades, en este caso, referidas al estado por el tratadista del derecho, también son realizadas por los municipios y, en consecuencia, es aplicable esta definición tratándose de la actividad financiera del municipio, que también se inscribe dentro del esquema que se señala en la definición mencionada; de tal suerte, que la actividad financiera que realiza el municipio queda inscrita validamente dentro del derecho financiero que estamos aquí analizando.

El derecho financiero, conforme a la doctrina, es dividido en tres ramas, que son las siguientes:

- a) Derecho Fiscal
- b) Derecho Presupuestario
- c) Derecho Patrimonial

Cada una de estas ramas del derecho financiero se ocupa de una de las tres partes en que dividimos a la hacienda, según el Capítulo Primero, es decir, el derecho financiero se ocupa de estudiar la parte de la hacienda referente a los recursos, pero éstos en cuanto a las normas jurídicas que los regulan; el derecho presupuestario se ocupará de todas aquellas normas jurídicas relacionadas con la elaboración del presupuesto, el ejercicio del gasto, del control y evaluación del mismo, entre otras; y el derecho patrimonial se ocupará de toda la normatividad jurídica relacionada con el obtener, incrementar y explotar el patrimonio de los municipios.



Al respecto, el mismo autor citando en la pagina anterior, señala: "Tradicionalmente los autores han dividido el derecho financiero en tres ramas o grupos de normas que guardan cierta similitud con los tres momentos o fases en que se divide la actividad financiera de los estados: la obtención, el manejo y la erogación de los recursos del estado, a los que corresponderían el derecho fiscal, el derecho patrimonial y el derecho presupuestario".

2.2.1 Derecho Fiscal

El tratadista Luis Martínez López establece en su tratado de derecho fiscal mexicano, que "El derecho fiscal es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del estado al señalar sus recursos para sufragar los gastos públicos, publicar las leyes que fijan las contribuciones mediante un procedimiento especial adecuado a sus necesidades de interés social, así como resolver las controversias que suscitan su aplicación por medio de un tribunal administrativo"³. Y agrega el mismo tratadista: "No se considera conveniente la denominación de derecho tributario, porque no es posible olvidar que los tributos fueron originalmente carga impuesta por el caudillo a sus súbditos, ya que pugna con nuestro régimen constitucional, que considera las contribuciones como aportaciones económicas de los individuos en beneficio de la colectividad y no para el gobernante".⁴

De la definición señalada en el párrafo anterior, se desprende que el derecho fiscal se ocupa de estudiar todas las contribuciones que en un momento dado hayan de establecerse, tanto en sus aspectos sustantivos, como serian todos sus elementos y características, como también las prestaciones fiscales de otro tipo, que no sean contribuciones; dentro de estas o además de estas, quedarían también los derechos, nos quedarla también el estudio de los productos y de los aprovechamientos; en fin, todos los recursos a que el municipio pueda tener acceso mediante la aplicación de la ley, será materia del derecho fiscal, ya que conforme lo señalamos anteriormente, este derecho no se circunscribe solamente al estudio de los aspectos tributarios, sino que su ámbito es más amplio y comprende todos los recursos que pueda allegarse la administración municipal.

En materia de impuestos, el derecho fiscal se encarga de estudiar los fundamentos con que estos se establecen; las características de los impuestos; dentro de estas, la generalidad y otras más, como serian, la proporcionalidad y equidad de los mismos en lo referente a la capacidad tributaria de los particulares, y luego los diferentes impuestos, como serian, el impuesto predial, el impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, entre otros. También se ocupara el derecho fiscal de estudiar las modalidades de los impuestos, quienes son los que deben de pagar estos, las tarifas, las tasas o cuotas aplicables a los impuestos, las exenciones consideradas en las leyes, tributarias unas y otras no tributarias, y las exenciones que pueda declarar la autoridad fiscal en un momento dado. Se ocupará además el derecho fiscal del estudio-

3 Martínez López Luis.- Derecho Fiscal Mexicano.- Editorial E.C. A.S.A. Cuarto edición, México, 1986
pág. 34.

4 Martínez López Luis.- Op. Cit. pág. 34.

de las inconformidades y juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las inconformidades administrativas y juicios de amparo y todos aquellos aspectos que tengan relación con los recargos.

Otros aspectos de que se ocupa el derecho fiscal, es encargarse de establecer sanciones a los particulares cuando violan normas del derecho fiscal, y ahí quedan comprendidos los diferentes tipos de infracciones, los grados de importancia que estos puedan tener y naturalmente, las sanciones que estas ameriten como serian las multas que constituyen las sanciones de tipo pecuniario, y también los delitos fiscales con sanciones de carácter corporal a que se hacen acreedores los contribuyentes, cuando infringes determinadas normas y se ubican en el supuesto tipificado como delito, conforme los ordenamientos jurídicos o en las normas de derecho positivo.

También se encarga el derecho fiscal de establecer los créditos fiscales, en que consisten éstos, cómo se constituyen, cuándo nacen, las bases para fijar los impuestos, la determinación del crédito fiscal en cantidad líquida, entre otros.

En cuanto a las obligaciones fiscales que también se encarga la actividad del derecho fiscal, nos encontramos que estudia diferentes especies, como serían, las diferentes obligaciones fiscales contractuales; las generalidades que tienen las obligaciones tributarias; el cumplimiento de las obligaciones tributarios, cómo se extinguen éstas, los diferentes conceptos como seria el pago, la compensación, la condonación, y otros medios de extinción de las obligaciones fiscales.

También el derecho fiscal se ocupa de estudiar la prescripción como una figura importante dentro de su materia, ya que establece las reglas generales de la misma, como serian, la prescripción de créditos fiscales, la prescripción de sanciones cuando el particular deja de hacer ciertas acciones a las que esta obligado.

Para el propósito que se persigue con este trabajo, solamente basta con que se identifique cual es la materia de estudio del derecho fiscal a través de esta serie de aspectos que hemos abordado, y que son tratados ampliamente en los libros de la doctrina del derecho fiscal.

**DERECHO
FISCAL**

-
- ❖ **CONTRIBUCIONES**
 - ❖ **INCONFORMIDADES Y JUICIOS ANTE EL T.F.F.**
 - ❖ **SANCIONES**
 - ❖ **CREDITOS FISCALES**
 - ❖ **OBLIGACIONES FISCALES**
 - ❖ **PRESCRIPCION**

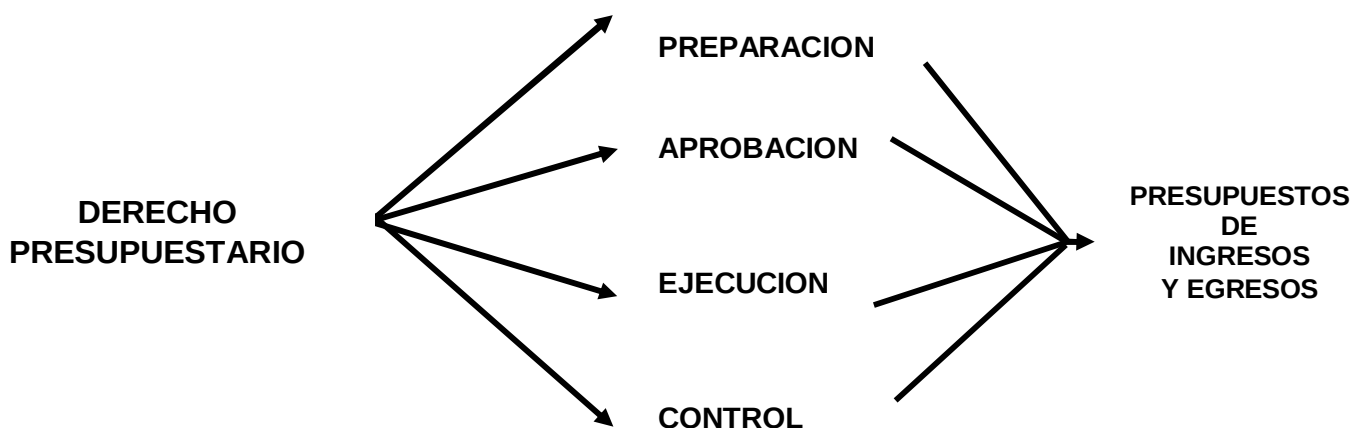
2.2.2 El Derecho Presupuestario

Esta representado el derecho presupuestario por aquel conjunto de normas jurídicas que se ocupan de la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y egresos municipales, y de aquellas normas que se relacionan con la rendición de las cuentas y de las responsabilidades que se establecen por el manejo de los recursos.

Corresponderá entonces al derecho presupuestario ocuparse del estudio de la ley de presupuesto, contabilidad y cuenta publica municipal a que nos referíamos al principio de este trabajo, y que deberá contemplar todas las normas jurídicas que se relacionan con la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos por parte del tesorero municipal, la forma en que este deberá integrar las partidas a este documento, partidas que obtendrá de cada una de las dependencias que integran la administración municipal en su conjunto, y que luego se plasman en el documento que, como primer bosquejo de presupuesto, elabora el tesorero municipal y que somete al análisis del presidente para que, en conjunto, se identifiquen los planes y programas de la administración, procurando que se contemplen en el proyecto de presupuesto de egresos municipal. Este proyecto de presupuesto deberá hacerse conforme a la normatividad vigente, y de igual manera, someterse al análisis del ayuntamiento, atendiendo también a normas de derecho que vayan señalando cada una de las etapas y la forma en que el presupuesto puede ser modificado, ampliado o reducido en cada una de las partidas con que se esta proponiendo. De igual forma, se deberá establecer en la normatividad que estudia el derecho presupuestario, la manera en que el ayuntamiento lo aprueba y lo remite al Presidente para que este, a su vez, lo turne al tesorero municipal para su ejercicio.

Otro aspecto importante que requiere de normatividad jurídica y que, por lo tanto, es materia también del derecho presupuestario, son todos los aspectos relativos al ejercicio del presupuesto, en el que se deberá de establecer la manera en que el tesorero municipal puede hacer use de cada una de las partidas del presupuesto, como y cuando puede excederse en el ejercicio de las mismas y que hacer con los recursos remanentes cuando algunas de estas arrojan saldos disponibles; los casos en que puede hacer transferencia de manera automática o haya de recurrirse a la aprobación del cabildo o solamente del presidente municipal para hacer las adecuaciones cuando algunas de las partidas arrojan saldo disponible; cuando se pueden suprimir, que partidas serán de ampliación automática, cuales son los criterios que deben de seguirse para poder hacer un pago, como y quien debe emitir la orden de pago correspondiente, si es suficiente que este suscrita por quien la emite o esta orden de pago debe llevar también algunas otras autorizaciones, como sucede en algunos municipios en que debe estar autorizada esta por el regidor comisionado en el ramo de hacienda; y además con el visto bueno del secretario del ayuntamiento que da fe de que las firmas, tanto del presidente municipal que suscribe la orden, como la del regidor comisionado de hacienda son autenticas, y posteriormente, también deberá existir normatividad que vincule el ejercicio del gasto con los planes y programas aprobados por el ayuntamiento, buscando que se cumplan objetivos y metas fijados, atendiendo a un piano superior de programación y presupuestación. De igual manera, deberán existir las normas relacionadas con el control del gasto, que debe ser en primera instancia, realizado por la dependencia controladora interna de la

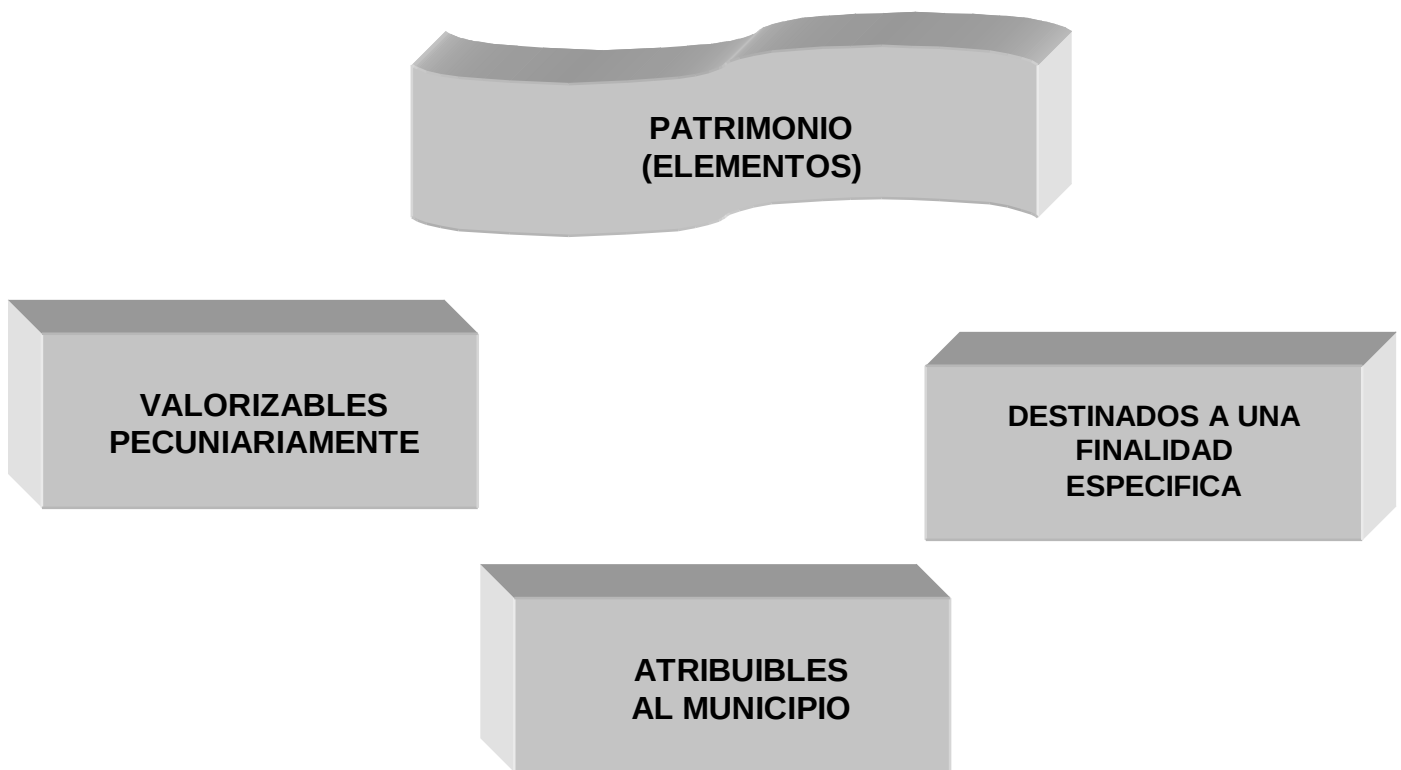
administración municipal que rendirá seguramente cuentas al presidente, luego lo relativo a la revisión que se ejerce desde afuera del ayuntamiento, o sea, por el órgano superior de fiscalización en los estados, que son las contadurías mayores de Hacienda, que en representación del Congreso se encargan de hacer la revisión y evaluación de la cuenta pública de los municipios. La forma de hacer estas revisiones, las atribuciones que tiene el órgano fiscalizador en materia del gasto, las obligaciones que tienen los particulares en relación con las revisiones de las cuentas, las de proporcionar información a las Contadurías Mayores acerca de los tiempos en que se realizan transacciones comerciales con los municipios y los montos de esas transacciones. La regulación jurídica de esta materia es lo que da vida al derecho presupuestario municipal y será también estudiada por el derecho presupuestario.



2.2.3 Derecho Patrimonial

Hemos dicho en líneas anteriores, que el estudio del patrimonio de los municipios y de las disposiciones jurídicas que se relacionan con este, corresponden al derecho patrimonial, que es el que se ocupa del manejo de los recursos con que el municipio cuenta en todo caso para el cumplimiento, naturalmente de sus fines propios. En consecuencia, esta rama del derecho financiero, es la que tiene como propósito fundamental el establecimiento de las partes que integran el patrimonio de los municipios, así como de todas las normas jurídicas que deben implementarse para un adecuado manejo patrimonial.

En concordancia con las disposiciones jurídicas, el patrimonio de las personas se encuentra formado por todo el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que le son atribuibles y que, en un momento dado, pueden ser valorizadas pecuniariamente, y que son destinados a una finalidad. Para estos efectos, el patrimonio de los municipios se encuentra dividido en tres partes fundamentales, que son: los bienes, los derechos y las inversiones, que pueden ser valorizables pecuniariamente; son atribuibles a un titular que es el municipio y, son destinadas a una finalidad específica como es, en cada caso, el poder prestar los servicios públicos a que están afectos los bienes, tratándose de los inmuebles y de los muebles, y así, cada una de las partes que integran el patrimonio tiene una finalidad específica dentro de la administración municipal.



Para el estudio de la normatividad propia del patrimonio municipal dentro del derecho público mexicano, se deberá adoptar necesariamente la definición que conforme al aspecto jurídico tiene y para ello, se hace preciso establecer la función de cada uno de sus elementos.

Como uno de los elementos indispensables para la existencia del patrimonio, tenemos la participación necesaria del titular del mismo, en nuestro caso, este titular será el municipio y, el ayuntamiento será el encargado de administrarlo.

Los bienes como primer elemento en la existencia de un patrimonio han sido definidos también, tanto en sentido jurídico como económico.

En sentido jurídico son bienes todas las cosas que puedan estar dentro del comercio y que por tanto son susceptibles de apropiación, es decir, para que una cosa pueda representar un bien para la sociedad, debe ser posible su adquisición por medio del comercio, y por tanto puede ser objeto de apropiación de los particulares.

En sentido económico se definen los bienes como todas aquellas cosas que pretendemos para la satisfacción de las necesidades, es decir, conforme a esta acepción, el aire y la tierra tendrán la categoría de bienes.

Para los efectos propios de este trabajo, se tratará la definición de bienes en sentido jurídico.

Otro de los elementos del patrimonio, los derechos, son todas aquellas facultades que los municipios tienen sobre sus bienes propios y sobre sus productos; esto es, como titular tiene el derecho de percibir los productos emanados de este. Pero además, tiene derechos que no se manifiestan en cosas, sino en la propiedad jurídica al percibir cosas, o disfrutar de estas. Por ejemplo, el disfrute de un bien entregado al municipio en como dato por un periodo de treinta años, mientras se cumplan las funciones establecidas en el contrato constituido.

Dentro de la administración pública, el manejo del patrimonio representa una parte importante como medio de allegarse recursos para el desarrollo de las instituciones en cumplimiento de su función.

La regulación de los elementos que conforman el patrimonio se realiza dentro del derecho público y conforme al derecho positivo publicado en dos partes, la primera corresponde a los bienes, que es regulada en una ley específica que a nivel del gobierno federal es la Ley General de Bienes Nacionales. La segunda fase corresponde a las obligaciones, que se regulan mediante la Ley de Derechos.

El objetivo de este apartado será el de proporcionar las bases mínimas para el manejo de los bienes y derechos, que se presentaran como el contenido mínimo de normas que debe existir en una ley del patrimonio municipal. Y se deberá acudir a la ampliación por la entidad específica de los municipios que conforman los diferentes estados de la República.

El manejo del patrimonio de los municipios de toda la Republica Mexicana, se ve sometido en la materia específica, al establecerse en la Fracción Primera del Artículo I 15, que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

En la anterior disposición constitucional se infiere que si bien no existe la obligación de las legislaturas estatales de elaborar en un documento específico las normas legales para el manejo del patrimonio de los municipios, si deben dictarse normas con tal finalidad.

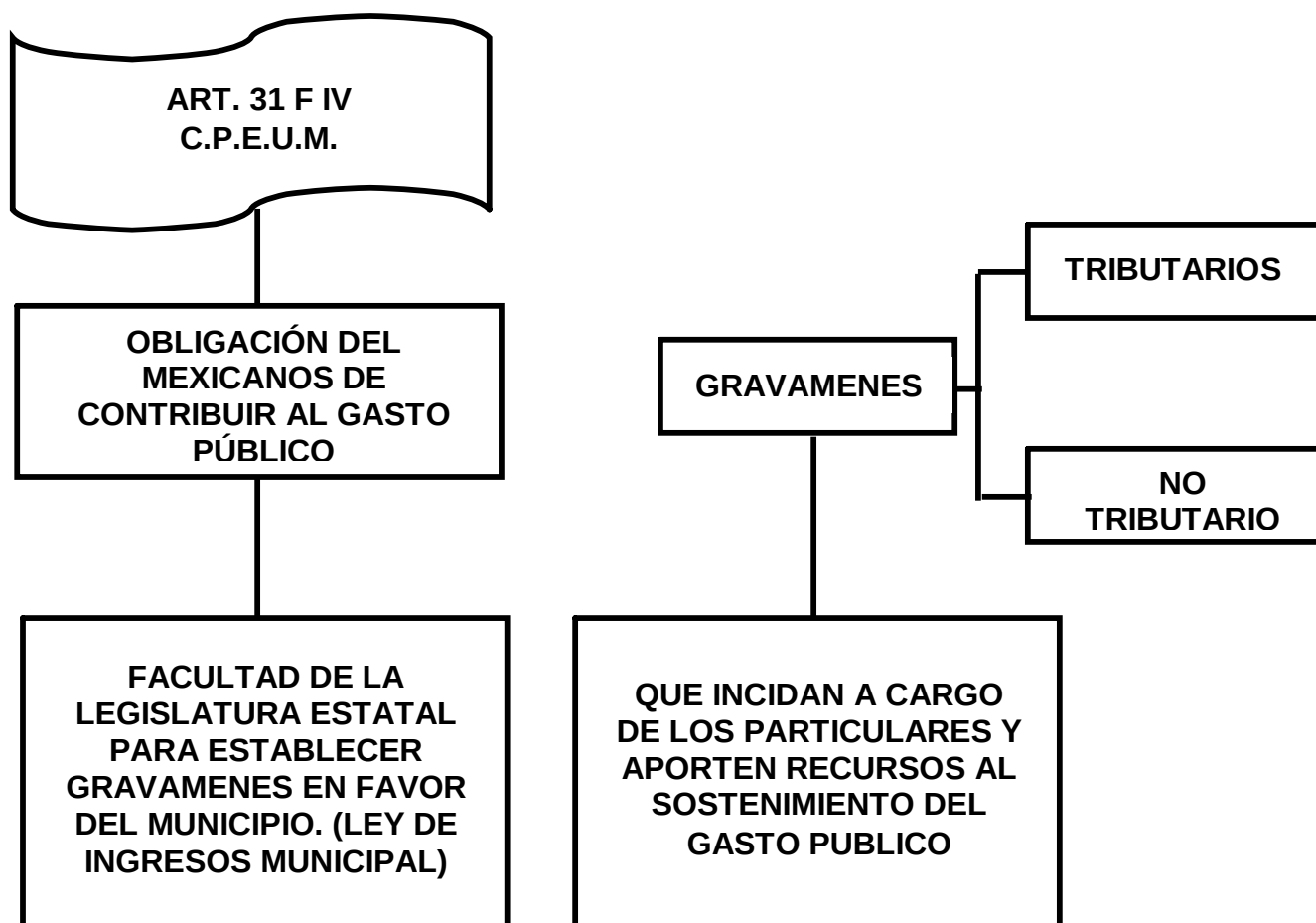
En la generalidad de la legislaciones estatales, no se encuentran ordenamientos especiales para regular el manejo del patrimonio de los municipios, aun cuando si se contempla la existencia de normas dispersas con tal objeto.

2.3 LOS GRAVAMENES MUNICIPALES

La Constitución Federal de la Republica en su Artículo 31 Frac. IV, establece con toda precisión la obligación que tienen los mexicanos de contribuir para el sostenimiento del gasto publico, tanto de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que se resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Esta obligación constitucional que recae a cargo de los ciudadanos, se establece precisamente con el propósito de que los entes públicos de los tres niveles de gobierno cuenten con los suficientes recursos que les permitan solventar sus gastos. Se establece como una obligación de tributar o de contribuir, es decir, de colaborar al sostenimiento del sector publico en cualquiera de las tres esferas del gobierno de que se trate. Para cumplir con esta obligación, los ciudadanos deben de contribuir para sostener el gasto publico, pero señala la ley que debe hacerse de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; luego entonces, habrá que establecer en la legislación de los tres niveles de gobierno, según el caso, los gravámenes que habrán de cubrir los ciudadanos.

En esta forma, la federación establece sus gravámenes en su respectiva legislación fiscal, y así tiene establecidos impuestos específicos con leyes especiales para cada uno de ellos, como es la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley para el Uso y Tenencia de Vehículos, entre otras. De igual manera, los estados establecen en sus respectivas legislaciones una serie de gravámenes que les permitan obtener los recursos necesarios para cumplir con sus finalidades. En este ámbito de gobierno nos encontramos con que existen las limitaciones propias de la coordinación fiscal que reducen su ámbito tributario, pero que sin embargo, existen distintos gravámenes como son Impuesto sobre Remuneraciones al Trabajo Personal, Impuestos a las Nominas, Impuestos a los Espectáculos y a las Diversiones Públicas, entre otros gravámenes.

En el piano municipal existen gravámenes que se establecen con el propósito solo de obtener recursos para sostener el gasto publico, ya dijimos que su fundamento se encuentra principalmente en el Artículo 3 I , Frac. IV de la Constitución Federal de la Republica y se establecen estos a través de las legislaturas de los estados que son las que tienen la facultad de establecer gravámenes en favor de los municipios, o mejor dicho, de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto municipal. Este establecimiento de gravámenes se refiere no solamente a aquellos que por la doctrina jurídica se denominan como tributarios, sino aun los no tributarios, pero que incidan a cargo de los particulares y que aportan recursos al sostenimiento del gasto publico. Los gravámenes anteriores se establecen en las leyes de ingresos municipales, después de haber sido establecidos en la Ley de Hacienda Municipal, siguiendo un orden lógico-jurídico y señalando categorías que separen los géneros distintos de gravámenes como serian los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los productos, los aprovechamientos, las participaciones y dentro de cada uno de estos géneros las especies particulares, como serian, en el caso de los impuestos, cada una de las clases distintas del impuesto que se establecieran, como el Impuesto Predial, el Impuesto sobre Trasmisiones Inmobiliarias, Adquisición de Inmuebles, o Adquisiciones Patrimoniales, según como en cada caso se llamaren; también Impuestos sobre Espectáculos Públicos cuando estos sean del ámbito municipal y otro tipo de impuestos que pudieran señalarse. De igual manera los derechos, cada uno de aquellos que tiendan a proporcionar recursos por concepto de prestación de servicios públicos o también aquellos derivados de la regulación de actividades de los particulares.



Como ya dijimos anteriormente, estos gravámenes son establecidos por los congresos locales haciendo use de su potestad tributaria, y se van a establecer por períodos anuales, en atención al ciclo administrativo municipal; aparecen en las leyes de ingresos y anualmente son modificados agregando o retirando aquellos que deban incluirse o deban desaparecer del panorama fiscal municipal. Para incluirlos o retirarlos se tiene toda una mecánica establecida por parte de los congresos locales. En este procedimiento, el municipio puede participar proponiendo los gravámenes que considere necesarios, y el congreso los sanciona y los incluye elevándolos a rango de ley. Esa función que realiza el municipio la analizaremos posteriormente cuando hablemos de la competencia tributaria y su participación en la elaboración de las leyes de ingresos.

En síntesis, los gravámenes municipales son todos los conceptos que por disposición de ley aparecen legislados a cargo de los particulares, con la finalidad de obtener para los municipios, recursos que sirvan para cubrir los gastos que habrán de tener en los ejercicios fiscales a que correspondan estos gravámenes.

El término de gravamen es fundamentalmente explicable, porque son cargas que se establecen y que deben ser soportadas por los particulares, gravando en consecuencia su patrimonio particular, de ahí el término de gravamen; sin embargo, en la actualidad la tendencia se generaliza en favor de que el término debe ser más bien contribución y a las personas que lo soportan llamárseles contribuyentes y no causantes, como en otros tiempos se les llamó, dado que realmente la filosofía del Artículo 3 I , Frac. IV es de que todo mundo contribuya a sostener el gasto público de su municipio, de su estado o del Distrito Federal y de la federación misma, y que estas aportaciones no se desvirtúen sino que sigan viéndose como la participación del ciudadano a sostener el gasto publico de su gobierno municipal, que esta a su servicio, que le proporciona los servicios públicos que este necesita y que se encarga de darle la tranquilidad, la seguridad pública y allegarle todos los servicios que este requiera para su desarrollo personal.

2.4 TIPOS DE GRAVAMENES MUNICIPALES

Existen varias formas o tipos de clasificación de los ingresos municipales.

Una de ellas los divide en Tributarios y No Tributarios. Los primeros, de acuerdo a la doctrina, son aquellos que se obtienen haciendo use del poder de imperio que tiene el poder público para exigirlos a los particulares; en tanto que los no tributarios se derivan de actividades relacionadas con la explotación o use del patrimonio de los municipios, de actos contractuales, o bien, de la voluntad de los ciudadanos.

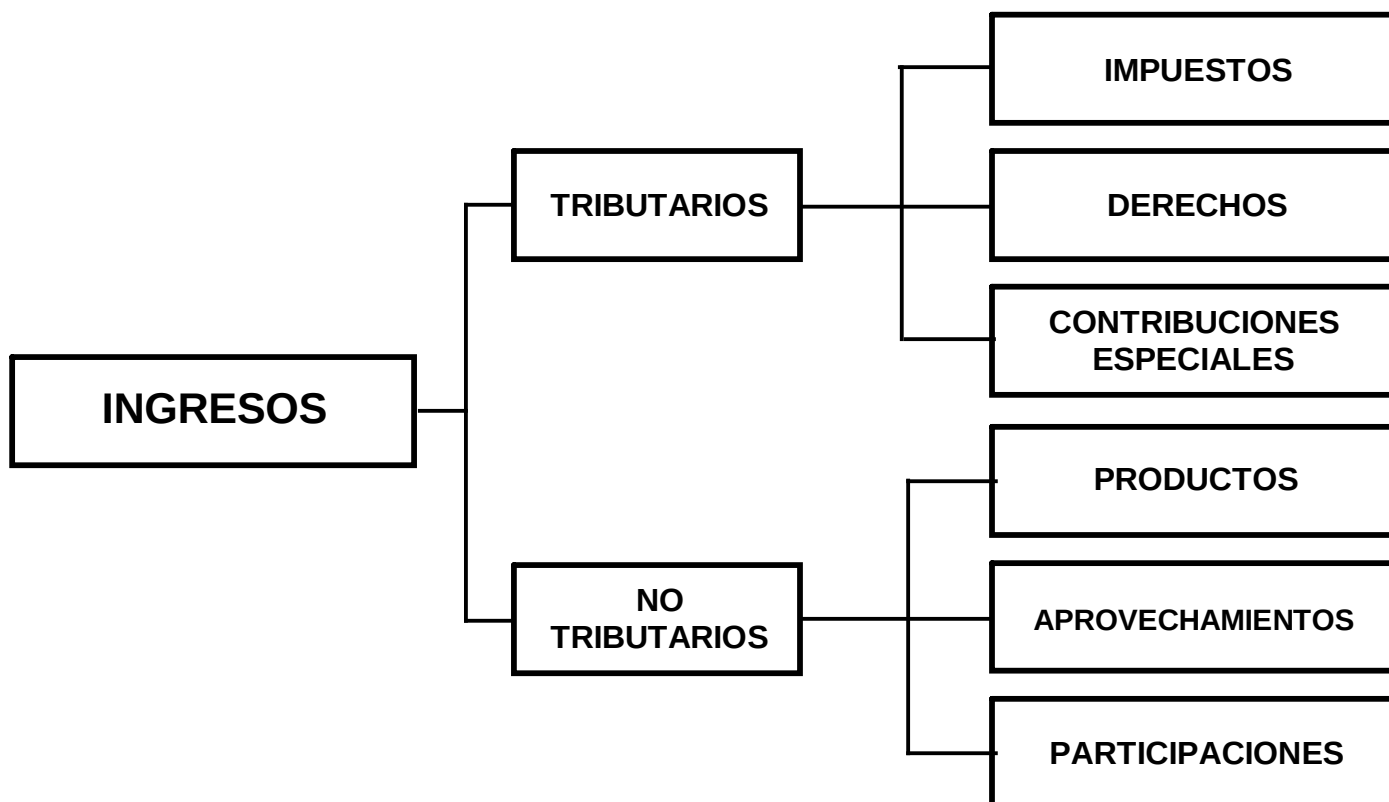
Otra clasificación divide los ingresos en Ordinarios y Extraordinarios, considerando dentro de los primeros a aquellos ingresos que percibe regularmente la tesorería municipal y que son consecuencia de su presupuestación misma; mientras que los extraordinarios son aquellos que se perciben como consecuencia de situaciones imprevistas no programadas, y por lo tanto, no se dan en forma regular.

Existe otra clasificación que divide a los ingresos en: tributarios, patrimoniales, transferidos al municipio, derivados de sanciones y crediticios. En esta clasificación los recursos tributarios coinciden con la clasificación anterior; es decir, son aquellos que se obtienen haciendo use del poder de imperio que tiene el poder publico para exigirlos a los particulares. Patrimoniales, son los que se derivan de la explotación, use o enajenación del patrimonio municipal. Transferidos, son las participaciones, herencias, legados, donaciones, subsidios y otros por mandato de Ley. Derivados de Sanciones, se derivan de infracciones a reglamentos administrativos y a disposiciones fiscales. Derivados del Crédito, son los que provienen de empréstitos y financiamientos.

Las diferentes formas de agrupamiento de los gravámenes municipales señaladas anteriormente, ameritan los siguientes comentarios: la segunda resulta poco útil, ya que requiere de una subclasificación para cada una de sus partes, la cuál sería prácticamente la misma que se contemple en primer término, ya que prácticamente comprenderían una y otra las mismas figuras de ingresos, con la sola diferencia que unos se obtuviesen de manera ordinaria y los otros en forma extraordinaria, por lo que consideramos que esta clasificación solo tendrá sentido para efectos presupuétales y de programación.

En cuanto a la tercera de las clasificaciones, o sea la que los divide en: tributarios, patrimoniales, transferidos, sancionatorios y crediticios, consideramos que es una buena clasificación pero con utilidad preferentemente para estudiar los aspectos administrativos de los recursos.

Para efectos de este trabajo se recurrió a una clasificación jurídica que divide a los ingresos en Tributarios y No Tributarios, y éstos a su vez se subdividen de la siguiente manera:



Salta a la vista que por la naturaleza misma de cada una de las figuras de ingresos en que se subdividen los Tributarios y los No Tributarios, no es posible que las de una subclasificación puedan contenerse en la otra; es decir, los Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales, serán siempre Ingresos Tributarios, en tanto que los Productos. Aprovechamientos y Participaciones serán siempre Ingresos no Tributarios.

2.4.1 Ingresos Tributarios

Son aquellos que se fundan en la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público así de la federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residen (Artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República). Esta obligación da origen al desarrollo del derecho fiscal.

En materia de finanzas públicas municipales, son trasladables las mismas figuras tributarias que estudia el derecho y, por lo tanto, encontramos que los ingresos tributarios, como dijimos anteriormente, se dividen en:

- a) Impuestos;
- b) Derechos; y
- c) Contribuciones Especiales

Con posterioridad nos ocuparemos de analizar más ampliamente cada una de estas figuras tributarias.

2.4.1.1 Impuestos

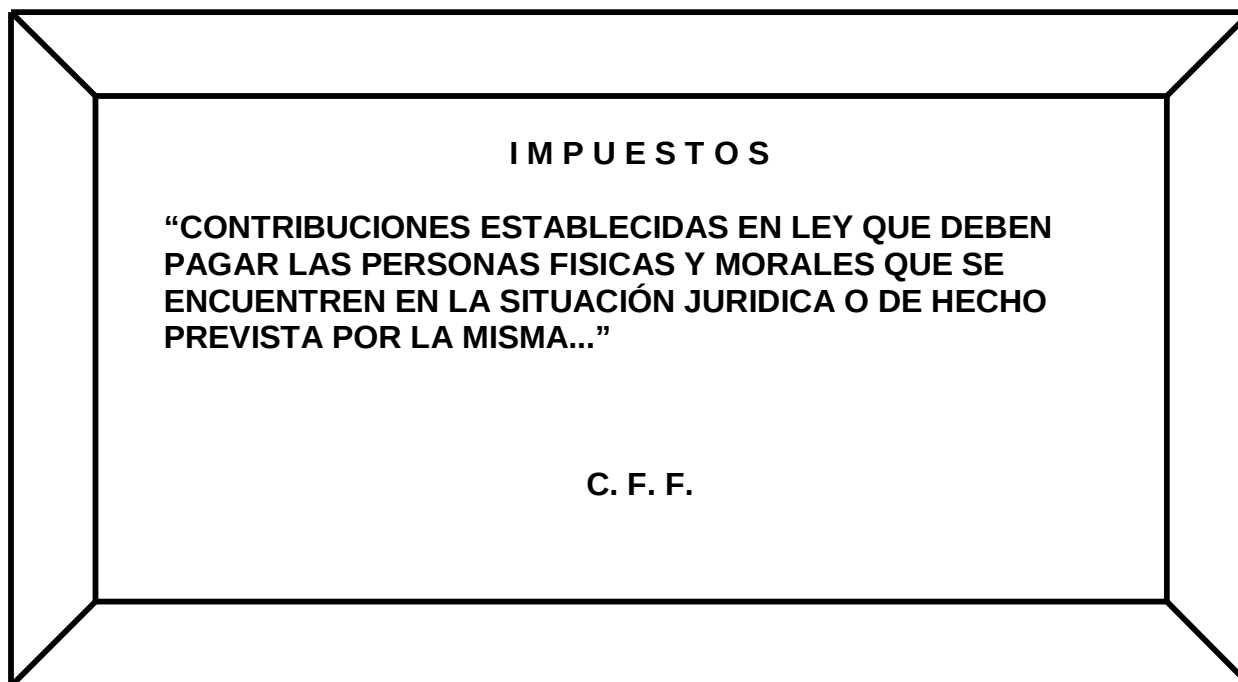
La figura tributaria más importante en los niveles de gobierno federal y estatal la constituyen los impuestos, dado que sus rendimientos representan la mayor parte de los ingresos totales percibidos por estos niveles de gobierno; sin embargo, a nivel municipal no se da exactamente la misma situación, en virtud de que la mayor parte de las fuentes tributarias susceptibles del establecimiento de impuestos municipales, quedan dentro de las actividades gravadas por impuestos coordinados, lo que impide el establecimiento de impuestos municipales. Esto de ninguna manera debe considerarse como un impedimento para que siga teniendo importancia esta figura tributaria en las leyes de ingresos municipales, dado que a raíz de la reforma del Artículo 115 Constitucional, llevada a cabo en el año de 1983, el municipio adquiere la totalidad de los rendimientos tributarios que genere 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.

La propia Constitución establece la posibilidad de que los municipios celebren convenios con el estado, para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones antes mencionadas. Esto ha ocasionado que en algunos estados de la República sea el propio gobierno estatal quien administre impuestos municipales, en virtud de convenios suscritos al efecto; sin embargo, la actuación del estado en estos casos se basa en facultades derivadas de la propia normatividad sustantiva municipal; es decir, el impuesto debe aparecer en la Ley de Hacienda Municipal y en la Ley de Ingresos del Municipio, convirtiéndose la autoridad estatal, para efectos de este cobro, en autoridad municipal y en

consecuencia sujeta a la normatividad municipal, tanto sustantiva como adjetiva.

Lo anterior, por si solo, justifica la importancia que debe darse a los impuestos en la Ley de Ingresos Municipal, independientemente de que existen algunos otros impuestos que también son susceptibles de establecimiento en la normatividad municipal, dado que su implantación no contraviene los compromisos contraídos en virtud de los Convenios de Coordinación Fiscal, celebrados entre la federación y los estados de la República.

Según el Código Fiscal de la Federación, son impuestos "las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos.



Señala Sergio Francisco de la Garza en su obra Derecho Financiero Mexicano, que "el criterio que preside el use del impuesto para procurar ingresos al Estado, es el de la capacidad contributiva en independencia de la prestación de un servicio o del logro de una ventaja económica"⁵. Es decir, al fijar los impuestos no es determinante el servicio o beneficio que cada contribuyente reciba en forma personal y directa, sino que estos deberán establecerse atendiendo a la capacidad de pago que tengan los sujetos obligados a cubrirlos. Tiene su fundamentación en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que "es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos así de la federación como del Dis-

trito Federal o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan la leyes”.

2.4.1.1.1 Características de los Impuestos

Las características más importantes que debe reunir el tributo denominado impuesto, son las siguientes:

a) Debe ser Legal

Que sea legal el impuesto debemos entenderlo como la imperiosa obligación de establecerlo a través de una ley, que en el caso particular de los municipios será la Ley de Ingresos Municipal, que será expedida por el Congreso del Estado al que el municipio pertenece.

b) Debe ser Obligatorio

Se entiende como tal, que no queda a la voluntad del particular cubrir o dejar de cubrir el impuesto que le corresponda, sino que es una obligación inexcusable y que se deriva de la necesidad de dotar al municipio de recursos suficientes para satisfacer las necesidades publicas a su cargo. La sola condición que se establece en este supuesto es que el particular coincida con la situación o circunstancia que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, bastando con ello para que el particular quede obligado ante el fisco municipal.

c) Debe ser Proporcional y Equitativo

Siguiendo a Emilio Margain Manautou, "un tributo es proporcional cuando comprende por igual, de la misma manera a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia; que sea equitativo significa que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación".⁶

d) Que se Establezca a Favor de la Administración Activa

Este supuesto se cumple al señalar la Constitución General de la República en su Artículo 115, Fracción IV, ultimo párrafo, que "las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos...", relacionado con el Primer Párrafo de la propia Fracción, donde se señala: "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de... así como de las contribuciones... que las legislaturas establezcan a su favor". De estas dos reflexiones enriquecidas con el contenido del Artículo 3 I, Fracción IV de la propia Constitución y al cual nos referimos con anterioridad, podemos desprender con claridad, por una parte, la obligación tributaria de los habitantes del municipio y por otra, que el tributo es en favor de la administración activa.

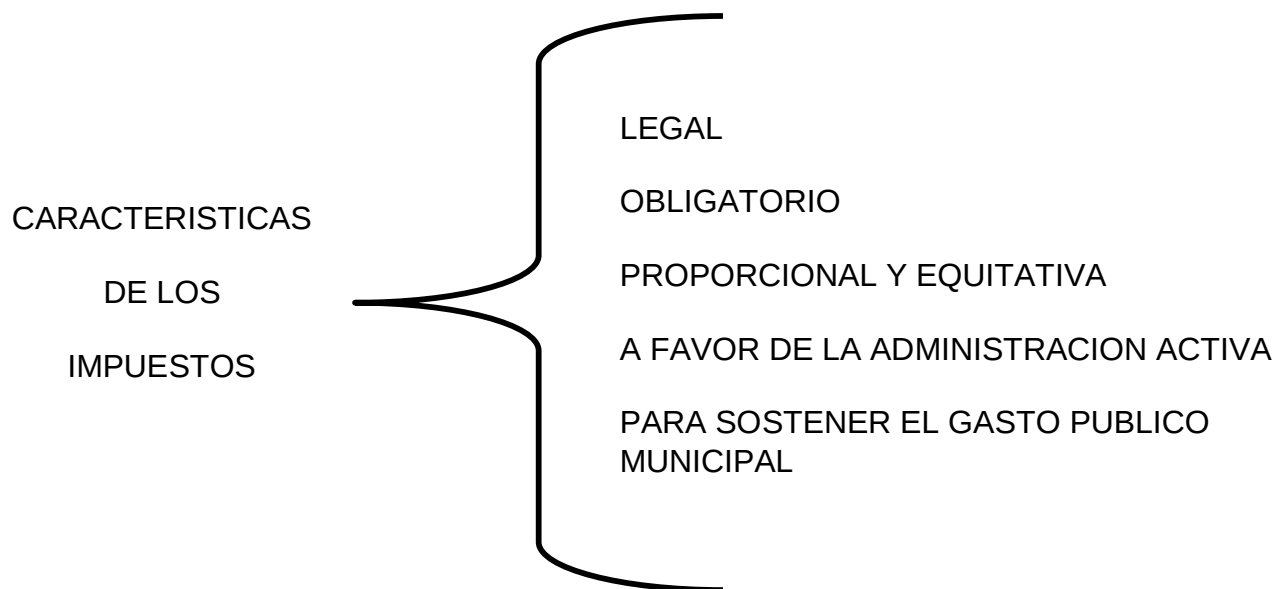
⁶ Margain Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Universitaria Potosina, Octavo Edición, México 1985, Pág. 84.

e) Debe Destinarse el Impuesto a Sostener el Gasto Publico Municipal

Esta característica se satisface cuando los rendimientos del impuesto se destinan a satisfacer gastos previstos en el presupuesto. Si todos los ciudadanos tenemos la obligación de contribuir para sostener el gasto público municipal de la manera proporcional y equitativa que disponga la ley, de conformidad con lo establecido en el Artículo 31, Fracción IV de la Constitución General de la Republica, todo impuesto que se establezca y que no se destine a satisfacer los gastos derivados del presupuesto de egresos aprobado material y formalmente por el ayuntamiento, aun cuando su rendimiento se destine a favor de la administración activa, debe considerarse inconstitucional.

Según Sergio Francisco de la Garza, el impuesto debe ser definido como "una prestación en dinero o en especie, de naturaleza tributaria, ex-lege, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del Estado referido al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos".⁷

Dado que no es materia de la Ley de Ingresos el establecimiento de las definiciones de los diferentes conceptos de ingresos, puesto que esta materia corresponde al Código Fiscal Municipal, solo hacemos los anteriores comentarios con el propósito de tener mayor información sobre el tema, y establecer con claridad los elementos que deben contener los tributos, con el propósito de que en el desarrollo del trabajo se vayan tomando en consideración.



2.4.1.2 Derechos

Los derechos constituyen una fuente de recursos tributarios municipales que debe ser considerada con mayor importancia dentro del esquema tributario municipal, dado que permite la obtención de recursos por los servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público, lo que es digno de serias reflexiones en esta época en que el costo de los servicios se ha disparado en forma por demás considerable, partiendo de un análisis de costos y con el propósito de resarcir de manera casi cabal las erogaciones que el municipio realiza en la prestación de los servicios públicos.

Tanto los Códigos Fiscales Municipales como las Leyes de Hacienda Municipales en su caso, de la mayoría de las entidades federativas, coinciden al definir los derechos como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", definición que coincide con la del Código Fiscal de la Federación de 1967 y que fue sustituida en el Código Fiscal de 1982 por la siguiente: "Son derechos las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho publico, así como por el use o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación." Para 1990 nuevamente se modifica la definición, para quedar como sigue: "Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el use o aprovechamiento de los bienes del dominio publico de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho publico, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado". En 1992 se adiciono nuevamente para quedar: "Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el use o aprovechamiento de los bienes del dominio publico 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 ultimo 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".

Como puede apreciarse, existe una marcada diferencia entre lo que se considera derechos por la federación y por los municipios. Por una parte, la federación considera derechos los ingresos provenientes del use o aprovechamiento de los bienes de dominio publico de la nación; mientras que las legislaciones municipales solamente contemplan los ingresos provenientes de contraprestaciones establecidas por el poder publico conforme a la ley, y deberán ser en pago de un servicio. Esta figura tributaria en otras latitudes se llama tasa o taxa, y coinciden los tratadistas en que es una de las figuras más difíciles de caracterizar.

DERECHOS	
C.F.F.	LEGISLACION MUNICIPAL
“SON LAS CONTRIBUCIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA NACION ASI COMO RECIBIR SERVICIOS QUE PRESTA EL ESTADO EN SUS FUNCIONES DE DERECHO PUBLICO...”	“SON LAS CONTRAPRESTACIONES ESTABLECIDAS POR EL PODER PUBLICO CONFORME A LA LEY, EN PAGO DE UN SERVICIO”

En nuestra legislación fiscal federal encontramos que los derechos son contraprestaciones que se pagan, tanto cuando el estado ejerce o no monopolio sobre el servicio, como cuando el servicio es producto o impuesto a través de una ley, y se da la impresión de que los derechos se pueden exigir, tanto por la administración activa como por la delegada por el poder ejecutivo.

Opina Emilio Margain Manautou que "la característica esencial de los derechos que debía recoger nuestra legislación, es la de que el Estado ejerza monopolio sobre el servicio por los bienes correspondientes. ¿Qué diferencia hay entre el precio que se paga por un servicio publico que puede obtenerse de los particulares y al mismo costo de aquel que se paga por la adquisición o uso de un bien publico, que también puede obtenerse de los particulares y al mismo precio?

En otros términos, se opina que los derechos pueden aplicarse, no solo en contraprestación de servicios públicos monopolizados, sino también tratándose de bienes sobre los que el estado ejerza monopolio.

Sólo cuando el estado monopolice un servicio o un bien, podemos aseverar que el precio es público, en virtud de que éste se establece atendiendo solo al interés general".⁸

Se justifica que el municipio reclame el pago de derechos, en virtud de que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular, y dado que el interés público en la prestación de estos servicios no es de la misma intensidad-

que tratándose de los servicios públicos generales, debe entonces el usuario soportar el costo del servicio.

Cuando el municipio obliga a través de un reglamento, que los particulares que exploten determinada actividad o sean propietarios o poseedores de ciertos bienes, reciban continua o periódicamente la prestación de un servicio público, a cambio del cual pagaran un precio, estaremos en presencia de un servicio publico general divisible, en cuyo caso se trata de actividades o bienes en los que la colectividad esta interesada en que sea precisamente el municipio y no los particulares el que preste el servicio, a fin de tener la seguridad de que se presta efectivamente.

Estas actividades o bienes son de tal naturaleza especial que exigen, en bien de la tranquilidad publica, que el municipio sea el que preste el servicio. Tal es el caso de los servicios que la propia Constitución ha establecido en el Artículo 115, a cargo de los municipios, entre los que destacan: limpia, agua potable y alcantarillado, seguridad publica, transito, panteones, etc.

La prestación de los servicios públicos municipales es en su mayor parte concesionable o delegable, delegando con ello la facultad de percibir derechos por la prestación de los mismos. Esta delegación puede ser hacia particulares o bien hacia los gobiernos estatales, en cuyo caso deberán suscribirse convenios de coordinación para la prestación de los servicios.

Existe también la posibilidad de que varios municipios se coordinen para la prestación de servicios públicos, sobre todo en las áreas conurbadas. Esto permite mayor eficacia en la prestación de los servicios, pero a su vez pudiera ocasionar algunos problemas para el cobro de los derechos derivados de la prestación de los propios servicios públicos.

2.4.1.2.1 Características de los Derechos

a) Es una Contraprestación en Dinero.

Es una contra prestación porque el contribuyente recibe de la administración municipal un servicio a cambio de la cantidad de dinero que paga. Existen también derechos que se derivan de la regulación de actividades de los particulares y que no son precisamente servicios públicos; sin embargo, esa regulación constituye la contraprestación necesaria para justificar el cobro de tributos al particular.

b) Es una Obligación Ex-Lege, cuyos Elementos deben ser plenamente contenidos en la Ley.

Se dice que es una obligación ex-lege porque para su nacimiento es precisa la conjugación de la hipótesis contenida en la norma legal y la realización del hecho generador. No depende pues de la voluntad del sujeto pasivo pagar o no este tributo, sino de la conjugación de las situaciones que se señalan anteriormente; tampoco es un acuerdo de voluntades entre el contribuyente que solicita el servicio y el municipio que lo presta, sino que el tributo ya esta fijado en la ley y al ubicarse el contribuyente en el supuesto de realización del hecho generador, por ejemplo al solicitar el servicio-, procede el municipio al cobro del mismo.

La obligatoriedad del pago que padece de la conjugación de la norma legal establecida por la voluntad unilateral del legislador y el hecho generador, es uno de los elementos que distinguen al derecho, del precio o producto. La confusión entre derechos (tasas) y productos (precios), se hace más propicia por el hecho de que para que el municipio preste el servicio, generalmente se requiere que lo solicite el administrado. Por ejemplo, el municipio expide una licencia cuando y a quien se lo solicita, por lo que parece establecerse una relación contractual entre la administración y el usuario.

Es admitido que el municipio puede actuar no solo como autoridad en un plano de superioridad al particular, sino que también puede entrar en relaciones con los particulares en un plano de igualdad con estos.

Es lo que sucede cuando el particular solicita a la administración la prestación del servicio de agua potable y esta lo proporciona o cuando celebra un contrato de transporte para que la administración lo preste en forma directa.

c) El Presupuesto es un Servicio Inherente al Municipio.

La Constitución Política en su Artículo 115 señala los servicios públicos a cargo de los municipios y establece la posibilidad de que las legislaturas de los estados puedan, cuando resulte necesario, establecer otros servicios públicos municipales diferentes a los contenidos en el texto constitucional. A estos servicios nos referimos cuando hablamos de los derechos como contraprestaciones en pago de servicios que preste el municipio; sin embargo, esta también por otro lado la regulación de actividades de los particulares, que se traducen muchas en servicios que el municipio presta y que también le son inherentes por su propia naturaleza, y que a su vez generan la facultad del establecimiento de derechos.

Tratándose de servicios públicos divisibles, fácilmente se puede establecer la relación entre el particular que resulta directamente beneficiado con el servicio y la obligación de cubrir éstos. Tal es el caso del servicio de agua potable y alcantarillado, donde sin ningún esfuerzo se puede entender que quien disfruta de este vital líquido, deberá aportar al municipio tributos en razón directa de los consumos de agua que éste realiza.

d) Está Regido por el Principio de Legalidad

Los derechos deben estar contenidos en la Ley de Ingresos que cada año expida el Congreso del Estado, para que puedan cumplir con este principio, ya que sólo el Congreso, como poder soberano, tiene la facultad de emitir leyes de carácter general y obligatorias a los ciudadanos del estado y de cada municipio en particular, cuando así lo estableciere la propia ley.

Si no se establecen los derechos en la Ley de Ingresos Municipal, no podrá exigirse a los particulares pago alguno por la prestación de los servicios públicos municipales. Los ayuntamientos carecen de potestad tributaria para establecer derechos en reglamentos. Esta potestad está concedida expresamente al órgano legislativo de cada estado; sin embargo, el municipio tiene la competencia tributaria suficiente para hacer el cobro de los gravámenes derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

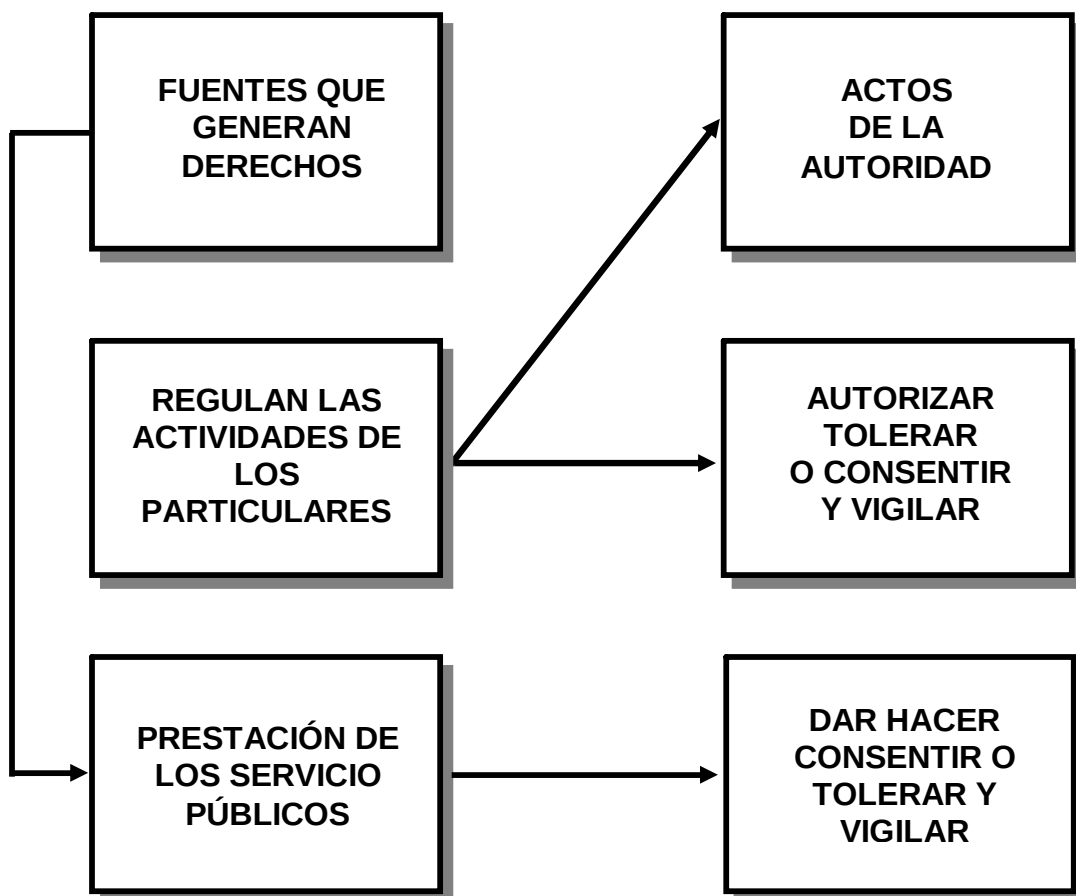
e) Deben ser Destinados a Solventar los Gastos de la Administración Municipal.

No existe disposición legal que establezca prohibición de que los recursos obtenidos de la prestación de los servicios públicos municipales, sean destinados precisamente a la prestación de los mismos en forma directa; sin embargo, dado que los derechos comparten la naturaleza de tributos, hay quien sostenga que estos deberán pasar a formar parte del erario y no destinarse a fines específicos, lo cual deberá traer el inconveniente de desvincular los recursos obtenidos de los servicios, de los costos que estos mismos ocasionan y perder en consecuencia un punto de equilibrio que pudiera servir de referencia para una sana administración.

Si tomamos en consideración que el funcionamiento de los servicios constituye el presupuesto de la obligación de pagar los derechos por la prestación de los mismos, resulta entonces que su destino deberá ser necesariamente la financiación de los servicios aludidos. Si la razón que sirve de fundamento jurídico a la tasa es la prestación de un servicio público municipal, resulta casi obligado que el producto que de dicha prestación se obtenga, sea destinado al servicio mismo.

f) Su Costo debe ser Razonable.

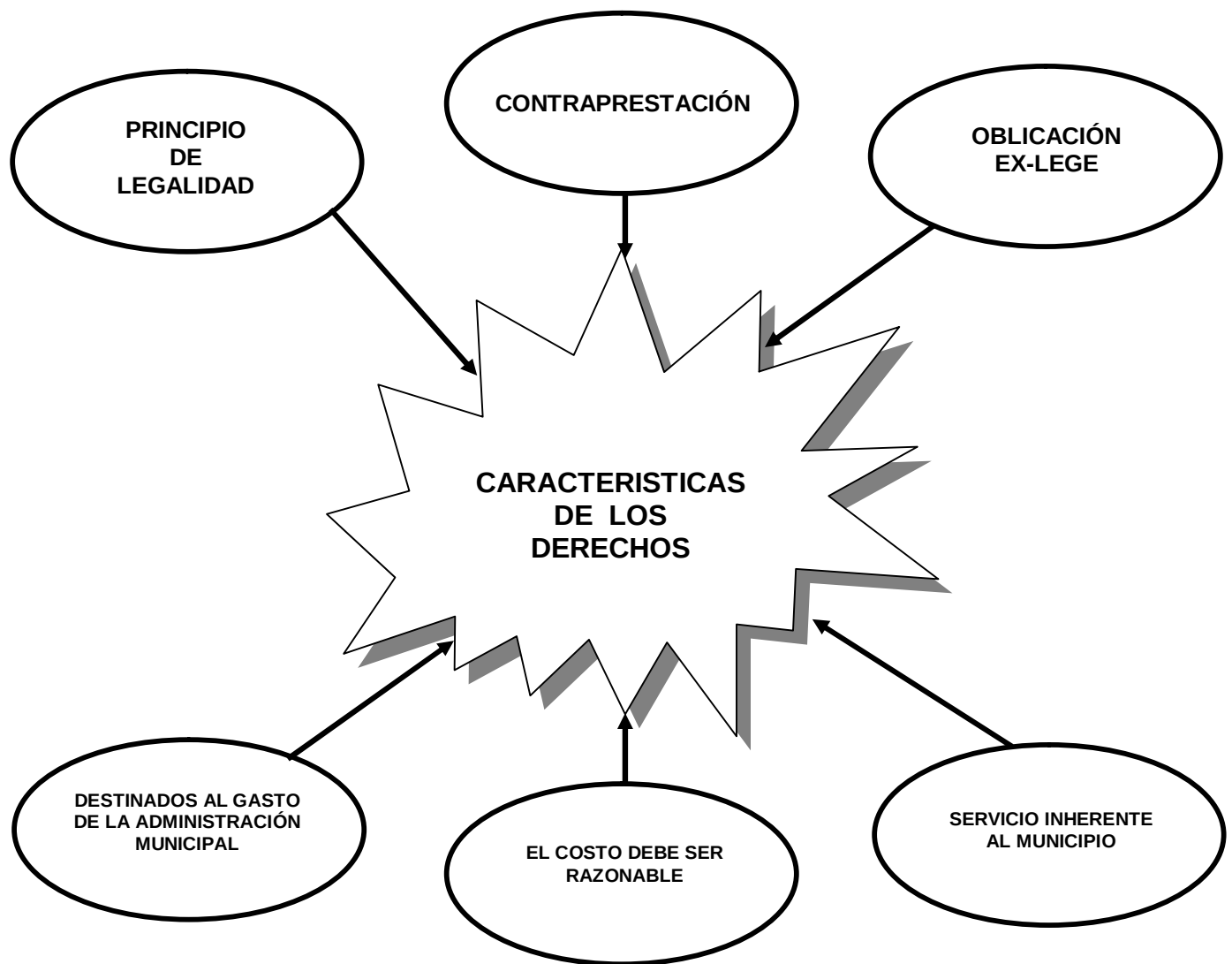
Esto consiste en que debe haber una relación de proporcionalidad razonable o prudente entre el costo del servicio y el monto del derecho que por el se cobre.



2.4.1.2.2 Clasificación de los Derechos

Una forma de clasificar los derechos consistiría en separarlos atendiendo a las fuentes que los generan y que consisten en actos de autoridad que pueden clasificarse siguiendo un criterio jurídico, tal como a continuación se menciona.

Al efecto, consideramos dos tipos de actos: los que tienen por objeto regular las actividades de los particulares y los que se manifiestan a través de la prestación de los servicios públicos. Los primeros se traducen en actos de: autorizar, tolerar o consentir y vigilar; mientras que los segundos se manifiestan a través de actos de: dar, hacer, consentir o tolerar y vigilar.



Se puede concluir que el apartado que en la Ley de Ingresos se destine a los derechos, puede integrarse de la siguiente manera:

- ❖ Un capítulo para los actos de autorización, donde quedarían las licencias y los permisos.
- ❖ Un capítulo para los actos de tolerar o consentir, donde quedarían los registros.
- ❖ Un capítulo para los actos de hacer, que no estén clasificados como servicio públicos, donde quedarían las certificaciones, expedición de constancias, etc.
- ❖ Un capítulo para los actos de vigilar, que comprendería, tanto la vigilancia del cumplimiento de la normatividad en la prestación de los servicios públicos como en la correspondiente a la regulación de actividades de los particulares.
- ❖ Un capítulo por cada uno de los servicios públicos municipales.

2.4.1.3 Contribuciones Especiales

La contribución especial es una figura jurídica tributaria que se encuentra en pocos de los estados de la República a nivel de la legislación municipal.

La doctrina jurídica sobre esta figura tributaria, aun no se pone de acuerdo acerca de su naturaleza. Debe tratarse con mucho cuidado, dado que su manejo puede ser factor de serios conflictos políticos; sin embargo, tiene la bondad de proporcionar a las autoridades municipales la posibilidad de llevar a cabo obras que demanda la comunidad, sin tener que recurrir a los recursos del erario, lo cual representa una gran ventaja, dados los escasos recursos con que cuentan los municipios.

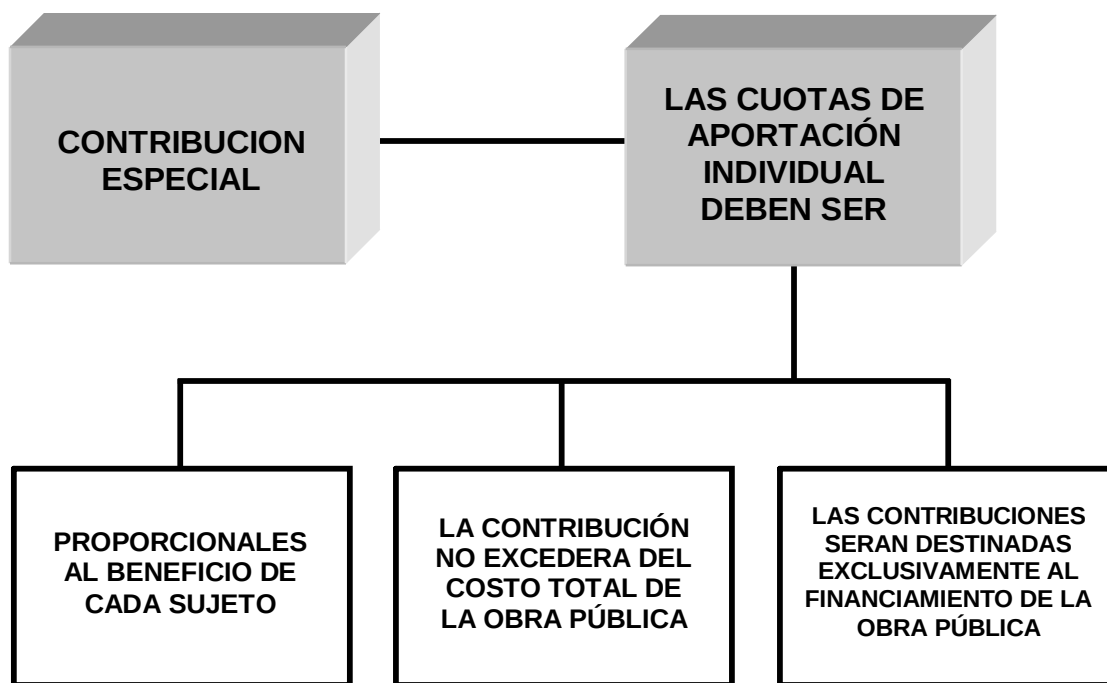
Desde un punto de vista económico, la contribución especial es un instrumento valioso para la cobertura del gasto público cuando esta es divisible.

Se aplica para la realización de determinadas actividades, generalmente obras, para beneficiar a la colectividad en su conjunto; sin embargo, como resultado de la puesta en marcha de las obras realizadas, resulta beneficiado en forma individual determinado sector de la población, sin que exista la intención expresa de la autoridad para beneficiarlo, lo cual justifica que esas personas contribuyan en forma especial y de conformidad con su capacidad contributiva, mediante la aportación de recursos económicos para el financiamiento de la obra o la actividad que realiza el gobierno municipal.

Dado que la contribución especial encaja dentro del género tributos, como una especie de tal categoría, le son inherentes todas las características que corresponden a los mismos, independientemente de algunas otras que corresponden en forma exclusiva a esta figura tributaria.

El presupuesto, de hecho, de la contribución especial, será siempre un beneficio diferencial que recibe en forma especial un sujeto en relación con una obra realizada por el ente público municipal, por lo que esta figura tributaria encuentra su ubicación en el principio de beneficio.

En cuanto a esta figura tributaria, hay casi unanimidad en la doctrina, al señalar que las cuotas de aportación individuales que por este concepto se establezcan, deben ir en proporción directa al beneficio que cada sujeto en forma particular obtenga, pero el rendimiento total de la contribución especial no podrá exceder del costo total de la obra publica motivo de la misma, y a cuyo financiamiento será destinado el mismo.



Señala Emilio Margain Manautou:

"La figura típica de la contribución especial y que se le conoció originalmente a esta prestación, es la contribución de mejoras. El tratadista ingles Hugh Dalton nos dice en su obra Principios de la Hacienda Publica, que la contribución por mejoras es una invención norteamericana, y Seligman nos la define en los términos siguientes: La contribución de mejoras es una contribución compulsiva, proporcional al beneficio específico derivado, destinado a sufragar el costo de una obra de mejoramiento emprendida para el beneficio común".⁹

2.4.1.3.1 Características de las Contribuciones Especiales

Las características más importantes de esta figura tributaria son las siguientes:

- a) Debe cubrirse solo en prestaciones de servicios públicos impuestos por una ley o con motivo de la ejecución de ciertas obras.
- b) El cobro debe fundarse en la ley.
- c) El servicio debe prestarlo la administración activa o directa.
- d) La aportación económica debe ser inferior o igual al valor del servicio público u obra ejecutada.
- e) El pago de la contribución constituye una prestación obligatoria.
- f) La prestación debe ser proporcional al beneficio recibido.

2.4.2 Ingresos no Tributarios

Como habíamos señalado anteriormente, se ubican en esta clasificación aquellos recursos que obtiene el municipio como consecuencia de actividades relacionadas con: la explotación de su patrimonio, trátase de bienes muebles o inmuebles; las acciones que la propia autoridad tiene que realizar para obtener mediante la fuerza, que los contribuyentes realicen sus pagos al fisco municipal; la buena voluntad de los particulares que llevan a cabo donaciones, herencias o legados en favor del municipio; la coordinación fiscal que se traduce en participaciones que le corresponden a los municipios y cuyos rendimientos indiscutiblemente constituyen el renglón más importante de ingresos con que se integran los erarios municipales.

Los ingresos no tributarios se pueden clasificar en tres apartados, como sigue:

- a) Productos
- b) Aprovechamientos
- c) Participaciones.

2.4.2.1 Productos

Llamamos productos a aquellos ingresos que perciben las administraciones municipales y que se derivan de la explotación de los bienes que integran su patrimonio, así como de algunas actividades que no corresponden al desarrollo de funciones propias del derecho público y que, por lo tanto, no son susceptibles del establecimiento de contribuciones. En efecto, en el desarrollo de sus actividades, el municipio va acumulando diversos recursos susceptibles de valorización pecuniaria que conforman su patrimonio, esto con el propósito de contar con elementos materiales que sirvan de infraestructura para la prestación de servicios públicos. Dicho patrimonio, al ser explotado genera ingresos que se clasifican en el rubro de productos.

PRODUCTOS

-LOS INGRESOS QUE SE DERIVAN DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS BIENES QUE INTEGRAN SU PATRIMONIO. ASI COMO ALGUNAS ACTIVIDADES QUE NO CORRESPONDAN AL DESARROLLO DE FUNCIONES PROPIAS DEL DERECHO PÚBLICO.

El patrimonio municipal que genera productos puede ser clasificado en:

- ❖ Bienes
- ❖ Derechos
- ❖ Inversiones.

Cada uno de estos tres elementos integrantes del patrimonio es susceptible degenerar productos que integran el acervo municipal.

2.4.2.1.1 Clasificación de los Productos

Para efectos de nuestra Ley de Ingresos Municipal, hemos considerado que los productos pueden ser clasificados en 4 apartados y que serán:

- a) Productos derivados de bienes inmuebles;
- b) Productos derivados de bienes muebles;
- c) Productos financieros;
- d) Otros Productos.

En el primer caso se consideraran todos aquellos productos que se derivan de la venta, arrendamiento o explotación de cualquier naturaleza de los bienes inmuebles que le pertenecen al municipio, en la inteligencia de que los bienes de dominio público no son susceptibles de enajenarse si no son desincorporados del servicio público a que están afectos.

En el apartado de los productos derivados de bienes muebles, se considerarán todos aquellos recursos provenientes de la venta, arrendamiento o explotación de cualquier tipo de bienes muebles que integran el patrimonio municipal; es decir, los recursos que se derivan de la venta de vehículos, mobiliario y equipo de oficina, formas valoradas, números oficiales, plantas de los viveros municipales, etc.

Dentro de los productos financieros, quedarían los que se generen por dinero invertido en cuentas bancarias de cualquier tipo o por la participación en el capital social de empresas, así como los rendimientos de las empresas que constituya totalmente el municipio, con el propósito de hacer mas rentable su patrimonio ocioso.

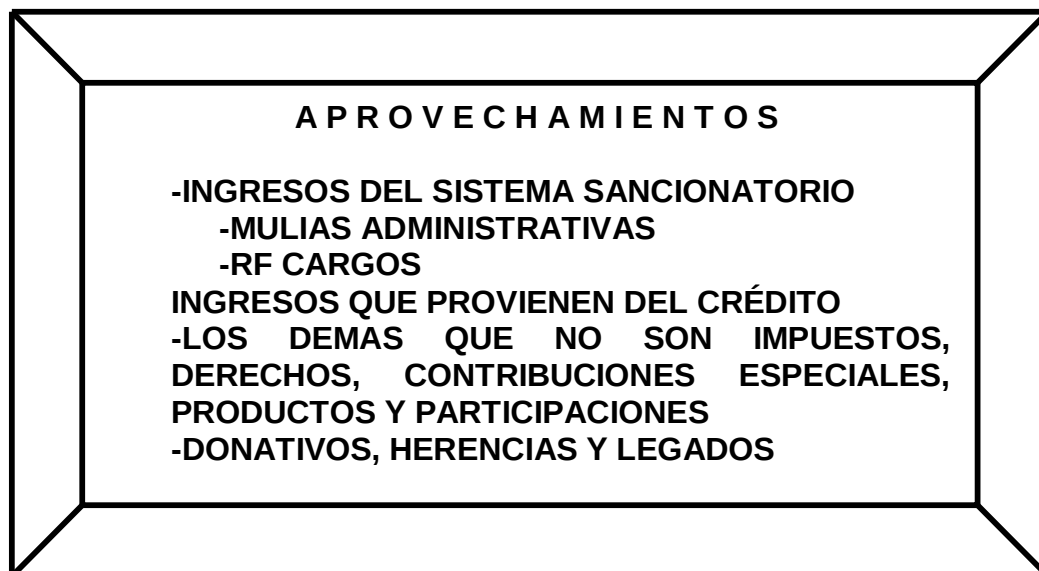
Finalmente, "Otros Productos", son derivados de actividades del derecho privado; son aquellos cuyo origen se encuentra en actividades que desarrolla el municipio y que no corresponden a funciones propias del derecho público y que no queden comprendidas dentro de los tres apartados anteriores.

2.4.2.2 Aprovechamientos

Esta figura de ingresos contempla por exclusión todos los ingresos de derecho público que perciben los municipios y que no son clasificables como Impuestos, Derechos, Contribuciones Especiales, Productos y Participaciones. Corresponde a este renglón específicamente los ingresos que se derivan del sistema sancionatorio; es decir, encajan aquí las multas administrativas que por cualquier concepto establezca la autoridad municipal.

Quedan también dentro del sistema sancionatorio los recargos que establece la autoridad municipal por falta de pago oportuno de las prestaciones fiscales a que tiene derecho el municipio y que la propia legislación hacendaría debe señalar como una especie de indemnización por la falta de pago oportuno de las prestaciones a que el municipio tiene derecho.

Otra importante figura que se contempla también en el renglón de aprovechamientos, son aquellos recursos que provienen del crédito. En efecto, los créditos permiten al municipio disponer de recursos ajenos y destinar estos a la adquisición anticipada de bienes o servicios o a la realización, igualmente anticipada, de obras publicas cuando el municipio aún no cuenta con los recursos suficientes para ello.



La Deuda Pública Municipal debe entenderse como el conjunto de obligaciones contraídas por el municipio, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito.

La Deuda Pública Municipal permite ampliar los ingresos presentes del municipio para hacer frente en forma inmediata a los requerimientos de la comunidad; por eso debe destinarse a la inversión de obras públicas productivas y al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, buscando siempre que esas inversiones sean autorecuperables, es decir, que generen por si mismas los ingresos que se invirtieron en ellas y permitan el pago de los intereses y capital correspondientes.

La deuda publica en sí misma no puede ser calificada de buena o mala, ya que si bien, por una parte representa la oportunidad que tienen las autoridades municipales de poder prestar anticipadamente los servicios públicos que con urgencia demanda la comunidad, por la otra, puede representar una trampa en que con facilidad pudieran caer las autoridades municipales al recurrir al use indiscriminado de tal recurso.

**DEUDA
PÚBLICA**

**CONJUNTO DE OBLIGACIONES
CONTRAIDAS POR EL MUNICIPIO. CADA
UNA DE LAS CUALES ES EL
RESULTADO DE UNA OPERACIÓN DE
CREDITO.**

Quedan también en este apartado otros aprovechamientos, tales como los donativos, herencias y legados en favor del municipio que otorguen los particulares; los bienes vacantes y mostrencos que en un momento dado pasen a ser propiedad del municipio por disposición de ley; las indemnizaciones que en favor del municipio aporten instituciones públicas, privadas o los particulares; los subsidios provenientes de los gobiernos federal y estatal, así como de instituciones privadas o de particulares que se otorguen en favor del municipio; aportaciones de los gobiernos federal y estatal y de terceros para obras y servicios de beneficio social a cargo de los municipios y que no corresponda a ninguna de las demás figuras que con templa la ley; los depósitos que se constituyen para garantizar obligaciones fiscales o cualquier obligación civil entre particulares y que la normatividad permita que los depósitos sean hechos en la tesorería municipal; gastos de ejecución de los créditos derivados de cobranza de créditos fiscales en favor del municipio; finalmente, aquellos otros ingresos que perciba el municipio y que no coinciden con ninguna de las figuras de ingreso que con templa la propia ley municipal.

2.4.2.2.1 Clasificación de los Aprovechamientos

Para efectos de nuestra Ley de Ingresos Municipal, hemos considerado conveniente clasificar a los aprovechamientos en tres grupos perfectamente definidos, y que son:

- a) Aprovechamientos derivados del Sistema Sancionatorio.-** En él quedarían los aprovechamientos derivados de los recargos, multas e intereses que se establezcan al conceder plazo para el pago de créditos fiscales.
- b) Aprovechamientos provenientes del Crédito.-** En este capítulo quedarían los ingresos provenientes de cualquier tipo de crédito, sin importar el plazo o el tipo de institución ante el cual se gestione.
- c) Aprovechamientos Diversos.-** A este apartado correspondería todo tipo de ingresos no clasificables en ninguno de los apartados anteriores.

2.4.2.3 Participaciones

Las participaciones representan el renglón mas importante de ingresos que perciben los municipios, ya que en algunos de ellos alcanzan niveles superiores al 80% de sus ingresos totales anuales.

Las participaciones provienen de dos fuentes distintas, una que esta constituida por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de cuyos rendimientos participan los estados a los municipios en una cantidad que no puede ser inferior al 20% de la que cada estado percibe mensualmente; y de los ingresos que recaudan los estados directamente de sus fuentes propias y que por disposición de ley o por alguna circunstancia deciden participar a los municipios. Al primer grupo de participaciones ha dado en de nominárseles como participaciones federales, dado que provienen de impuestos cuya naturaleza es federal y a los segundos se les denomina participaciones estatales.

"La Coordinación Fiscal puede definirse como el sistema conforme al cual se distribuyen ingresos entre la federación, estados y municipios, se delimitan competencias entre estos tres niveles de gobierno, en lo que toca, tanto a facultades legislativas tributarias, como en lo referente a actividades administrativas, y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles."¹⁰

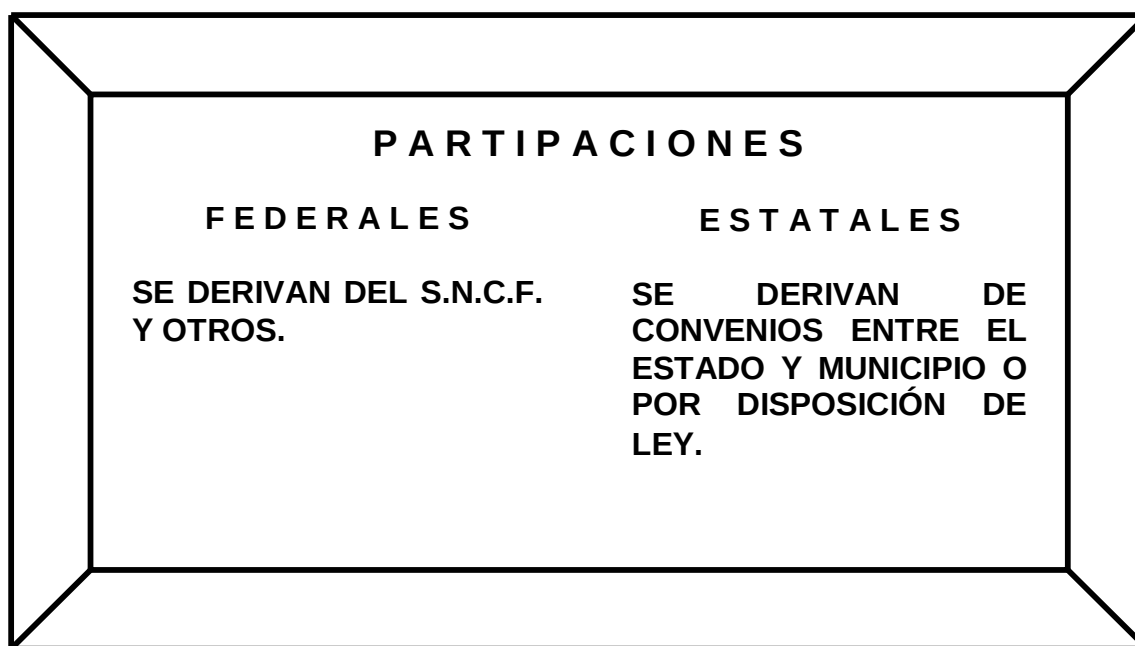
Naturalmente que la coordinación es un acto potestativo de los estados y la federación, de tal suerte que los estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán con toda libertad no hacer lo, quedando en posibilidad de hacer use de su poder tributario a plenitud, ya sea para fijar sus propios impuestos, o para establecer los impuestos de los municipios en todo el universo de materias imponibles, con excepción de las limitaciones constitucionales.

En el aspecto recaudatorio, la Coordinación Fiscal ha representado para los municipios un, importantísimo apoyo, ya que ha permitido multiplicar en varios tantos sus percepciones fiscales, convirtiéndose en el renglón más importante de recursos, como dijimos al principio de este apartado.

¹⁰ Lic. Roberto Hoyo D'Addona, Procurador Fiscal de la Federación, intervención en el Seminario de la Fundación Alemana, llevado a cabo en la Ciudad de México, los días del 10 al 14 de diciembre de 1984.

Por lo que ve a los impuestos estatales participables a los municipios, se puede decir que, sin ser despreciables, no representan demasiada importancia en relación con los federales, y sobre todo, no ha existido (salvo excepciones contadas) una evolución entre la relación fiscal estado-municipios que permita el desarrollo de un sistema. fiscal entre esos niveles de gobierno que, como consecuencia, traiga un mayor interés y participación entre ellos, a fin de concertar bases en materia tributaria que abra nuevos horizontes y mejores expectativas de ingresos a unos y a otros.

De alguna manera se acusa un conformismo por parte de muchos municipios, que solo se concretan a percibir sus participaciones y aquellos recursos propios que casi por inercia los contribuyentes comparecen a entregarles.

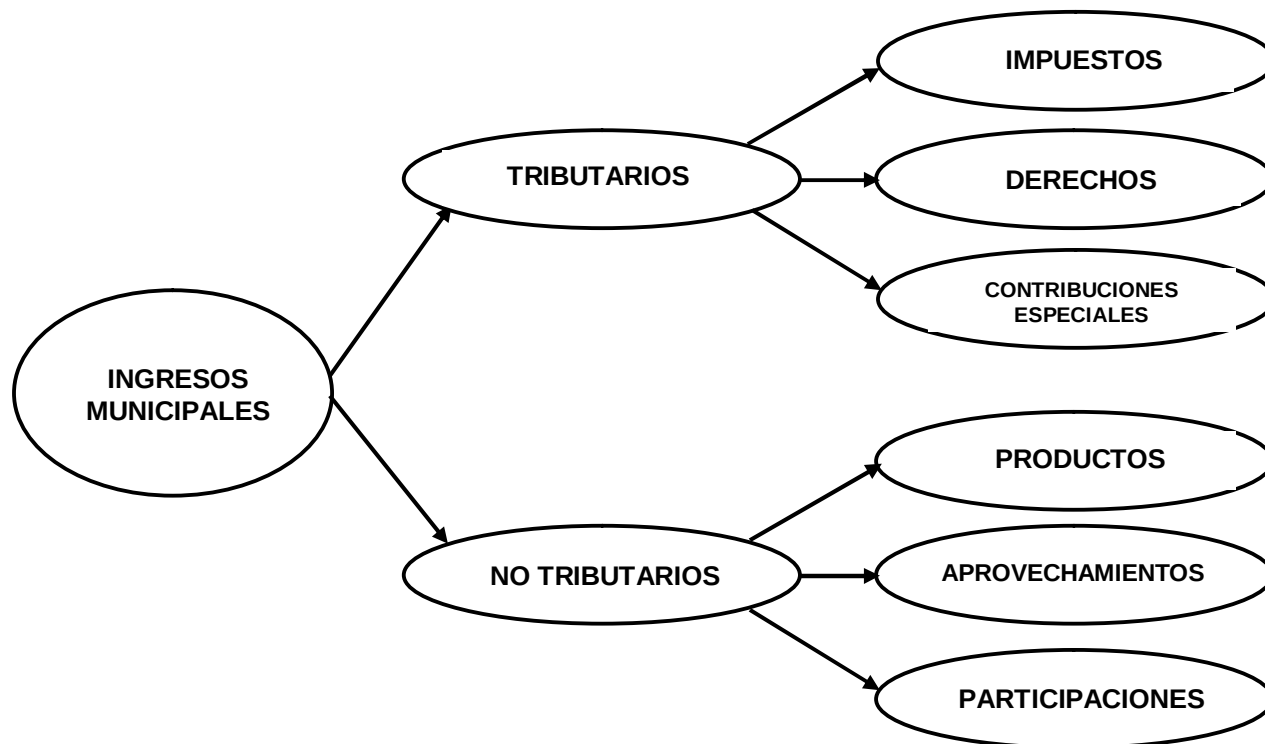


Participaciones Federales.- Son aquellas que se derivan del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que perciben los municipios a través de los estados, las cuales nunca serán inferiores al 20% de lo que por concepto de las mismas perciban los estados. Asimismo, son también participaciones federales aquellas que la federación entrega directamente a los municipios por algunos conceptos que no quedan comprendidos dentro de la coordinación fiscal.

Participaciones Estatales.- Son aquellas que reciben los municipios directamente de los estados, pero que son derivadas de impuestos cuya naturaleza es estatal, bien sea que exista convenio de coordinación entre el estado y el municipio, o bien que no exista convenio, simplemente por disposición de ley o por deseo del propio estado, sean entregadas dichas percepciones a los municipios.

2.4.3 Clasificación Integral de los Ingresos para la Ley de Ingresos Municipal

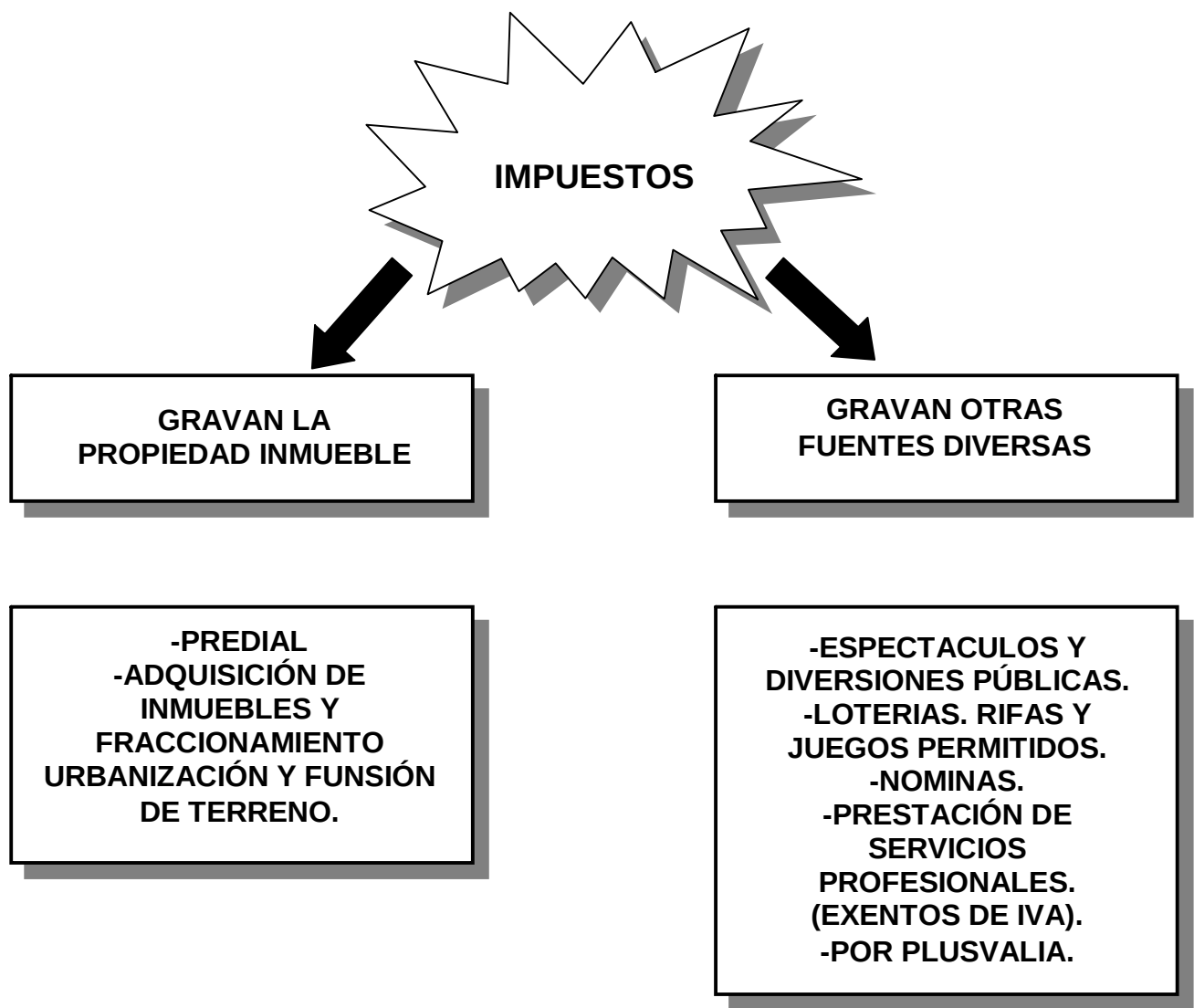
En concordancia con lo que apuntamos al inicio de este capítulo, la clasificación básica que habremos de adoptar es la que considera divididos los ingresos municipales en Tributarios y No Tributarios, de donde resulta que nuestro primer esquema establecería esta clasificación para luego dividir los Ingresos Tributarios en: Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales; y los No Tributarios en Productos, Aprovechamientos y Participaciones, resultando:



De este esquema podemos derivar luego los Impuestos, Derechos, Contribuciones Especiales, Productos, Aprovechamientos y Participaciones para establecer la subclasificación de cada uno de ellos como sigue:

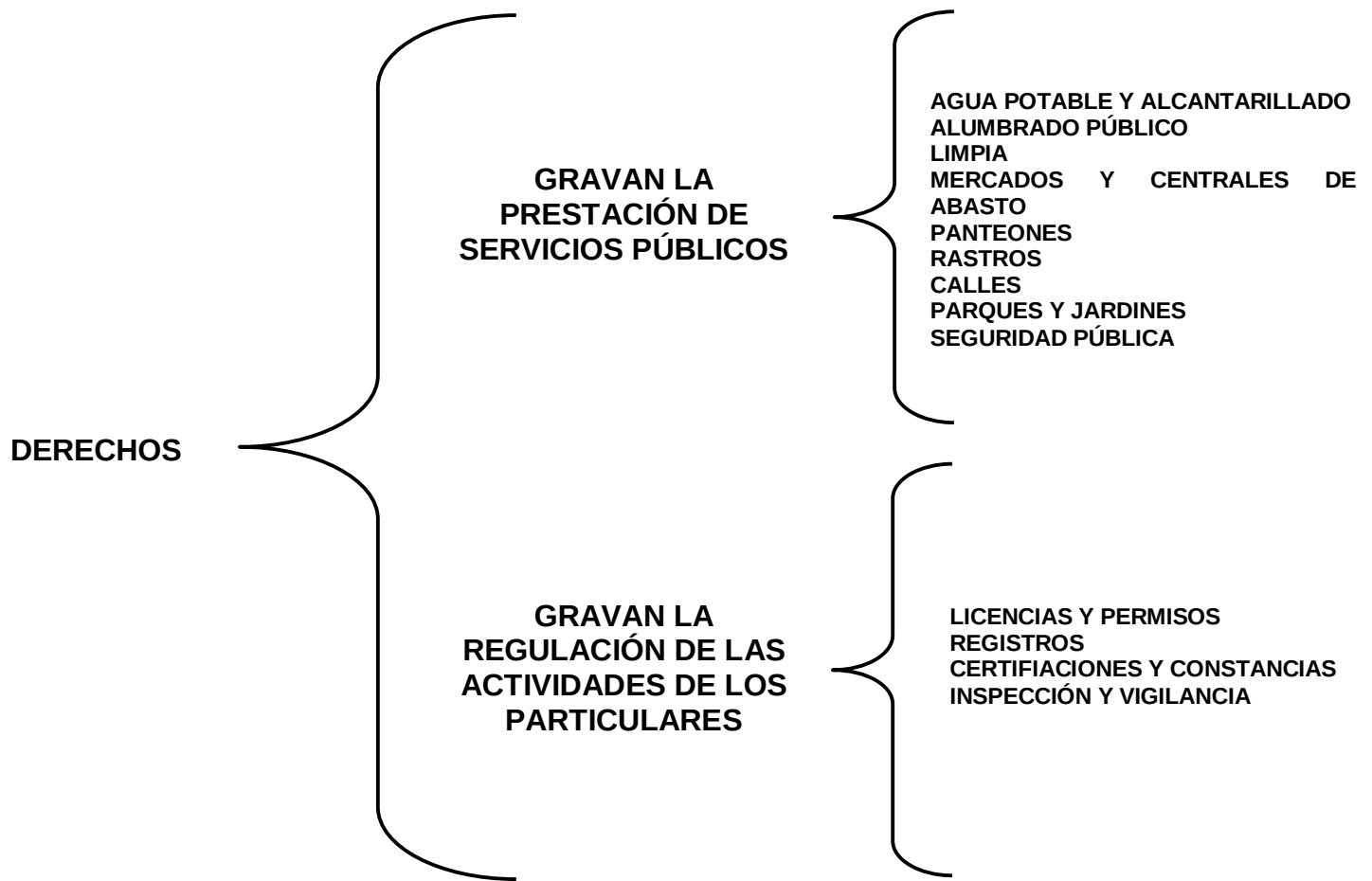
Impuestos

Atendiendo a las diferentes Leyes de Ingresos analizadas, y tomando en consideración las fuentes de ingresos susceptibles de gravámenes municipales sin contravenir la Coordinación Fiscal, consideramos los siguientes gravámenes.



Derechos

Para elaborar la clasificación de los derechos se tomaron en consideración las reflexiones hechas en el apartado correspondiente a esta figura tributaria, habiendo llegado a la siguiente proposición:



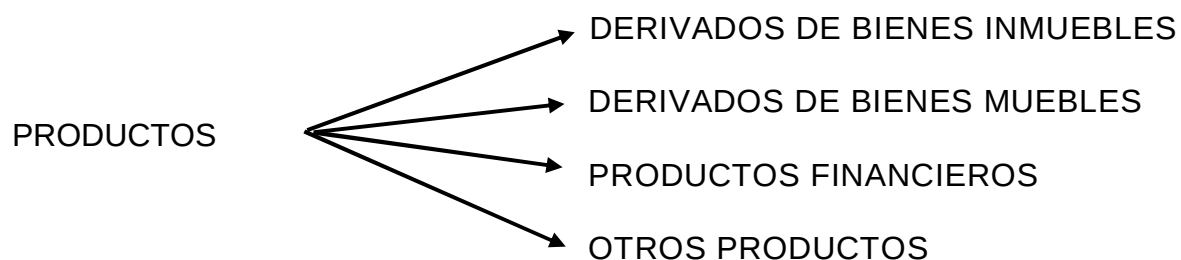
Contribuciones Especiales.

Pese a que esta figura tributaria se contempla en muy pocas entidades federativas, consideramos que debe contenerse en la Ley de Ingresos que proponemos, considerando que podría incluirse como a continuación se halamos:

CONTRIBUCIONES ESPECIALES Para Obras por Cooperación.

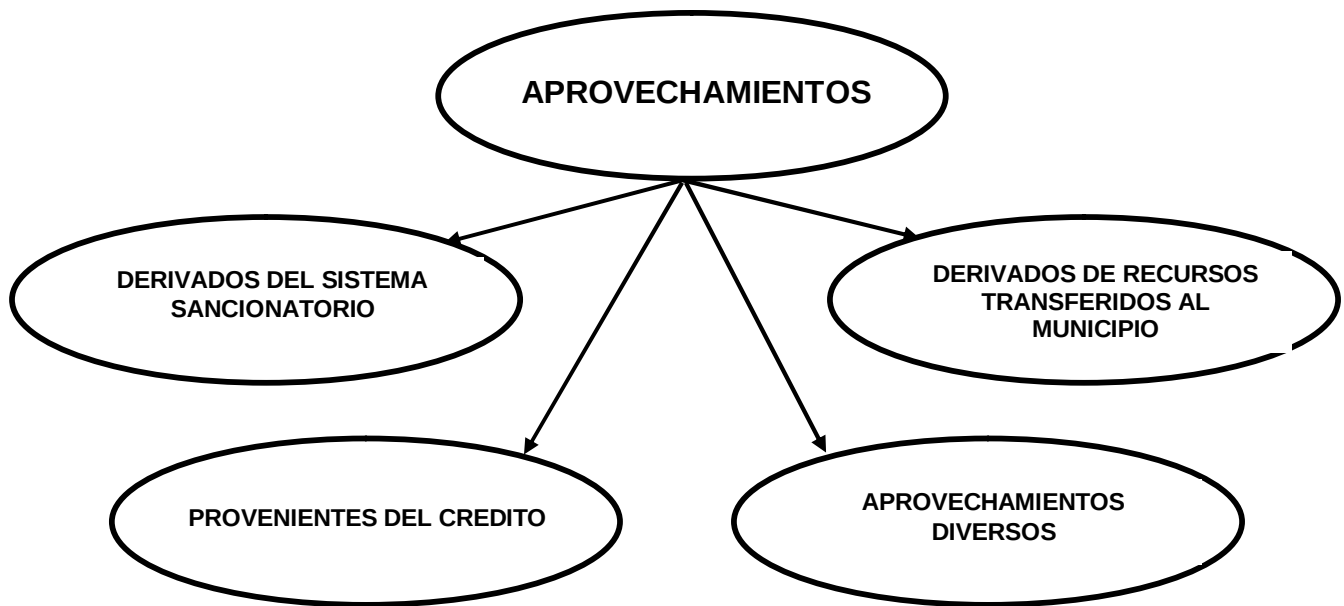
Productos.

Para esta figura proponemos la siguiente estructura.



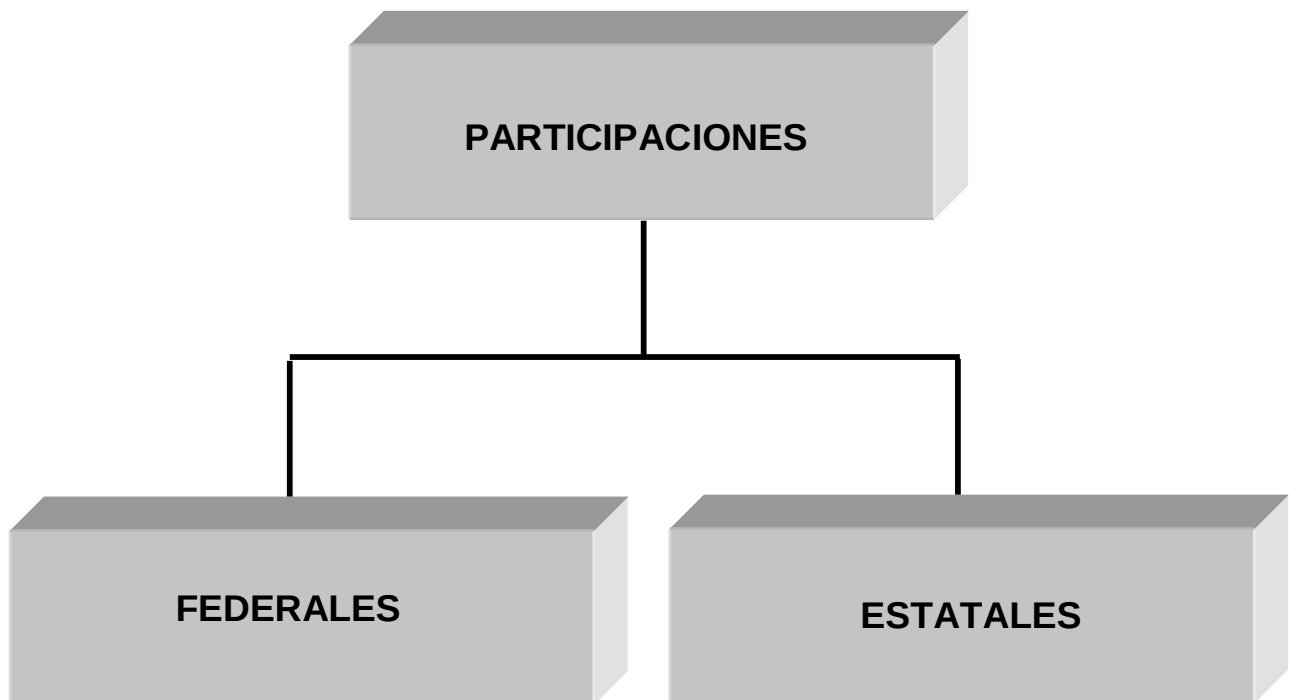
Aprovechamientos.

Consideramos que se pueden subclasificar como sigue:



Participaciones

Estos ingresos quedarían clasificados de la siguiente manera:

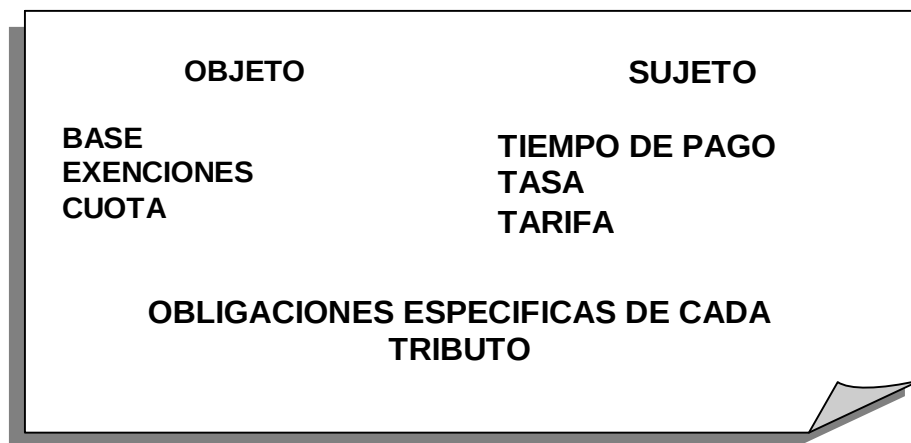
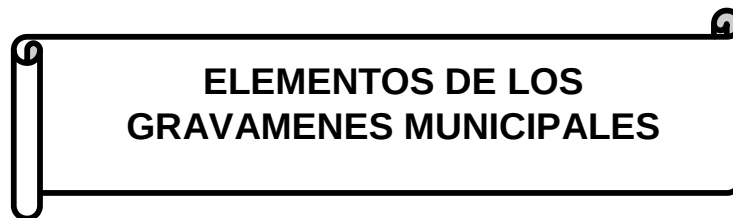


Finalmente, resulta conveniente presentar un esquema que contemple integralmente las figuras de ingresos que pudiera contener la Ley de Ingresos Municipal.

2.5 ELEMENTOS DE LOS GRAVAMENES MUNICIPALES

“Los elementos son componentes esenciales de los tributos, cuya existencia legitima a los mismos y conforma su propia naturaleza. La ausencia de estos elementos anula y desvirtúa al tributo, al extremo de hacerlo prácticamente inexistente”.

- a) Objeto
- b) Sujeto
- c) Base
- d) Tiempo de Pago
- e) Obligaciones Especificas de cada Tributo
- f) Exenciones
- g) Tasa
- h) Cuota
- i) Tarifa



Algunos de estos elementos se dan para impuestos, derechos y contribuciones especiales y algunos otros solamente para una o en su caso dos de las tres figuras tributarias mencionadas. A continuación analizaremos cada uno de ellos.

a) Objeto

El objeto constituye un elemento económico sobre el cual se asienta el tributo, nos responde a la pregunta ¿Sobre que?. Así, por ejemplo, tratándose del Impuesto Predial, el objeto gira en torno a la propiedad o posesión de predios rústicos o urbanos, así como a las edificaciones construidas sobre ellos; el Impuesto de Espectáculos Públicos tendrá como objeto precisamente la realización de dichos espectáculos, etc.

b) Sujeto

Existen dos clases de sujetos, uno que denominamos Sujeto Activo y otro, Sujeto Pasivo.

-Sujeto Activo

El Sujeto Activo de los tributos municipales es el propio municipio en virtud de la competencia tributaria de que es dotado por la normatividad hacendaria existente en cada estado. Dicha competencia tributaria consiste en la facultad de ser titular de determinados tributos y poder exigir éstos a los constituyentes.

-Sujeto Pasivo

El Sujeto Pasivo de los tributos es toda persona física o moral que por disposición de la ley está obligada a transferir determinada riqueza al erario municipal; generalmente la obligación se manifiesta en dinero, aunque en algunas ocasiones se asigna en especie.

Para efectos de la Ley de Ingresos Municipal, el sujeto que nos interesa es el Sujeto Pasivo, el cual responde a la pregunta ¿Quién? Es decir, quién tiene la obligación de pagar el tributo.

Para efectos de este trabajo, consideraremos tres clases de Sujetos Pasivos:

1. Sujeto Directo
2. Sujeto Responsable y
3. Sujeto sustituto

1. Sujeto Directo

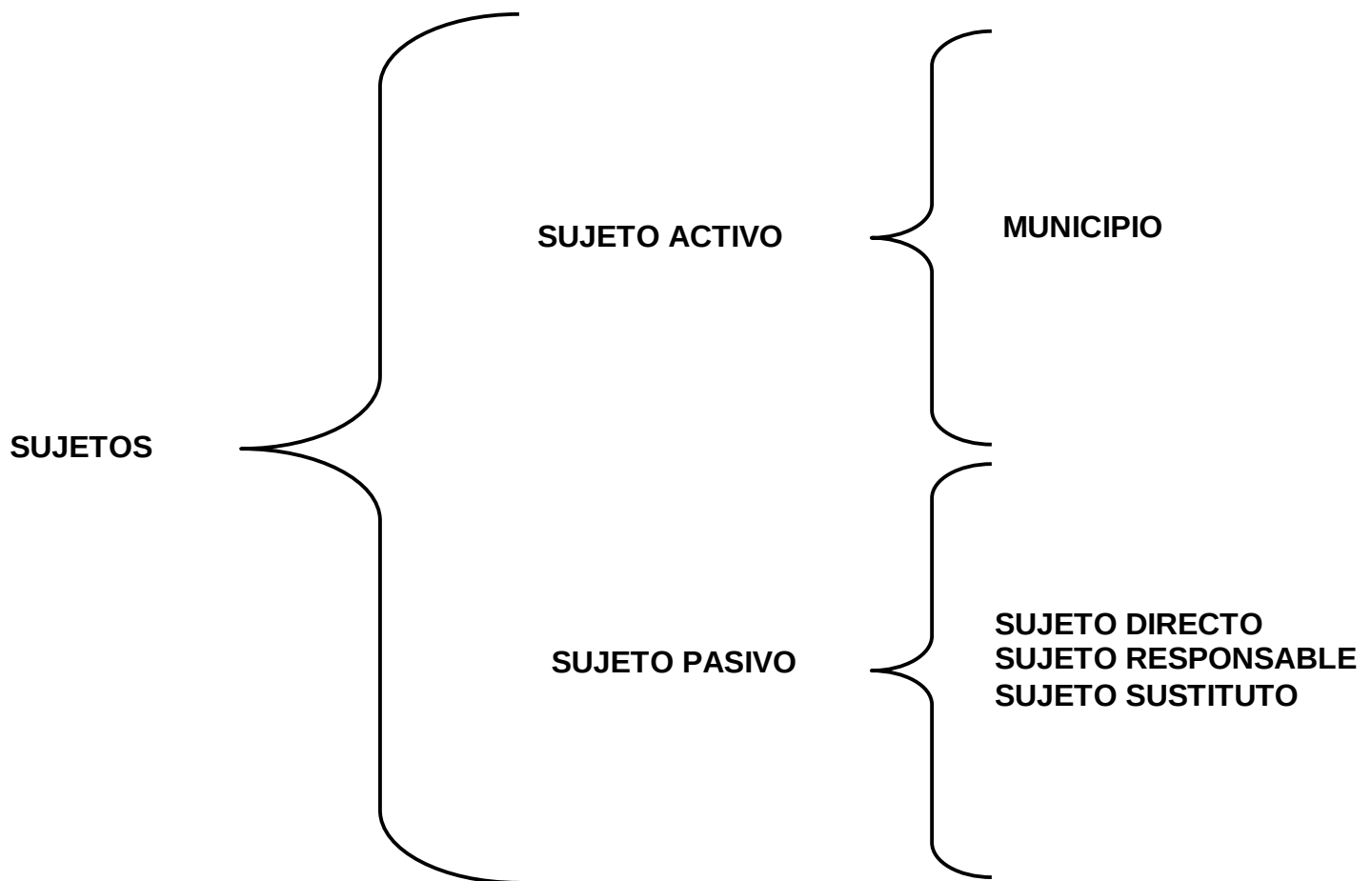
Se considera Sujeto Directo de una obligación tributaria al titular del hecho moral que realice los supuestos jurídicos que la ley señala, para que nazca la obligación de contribuir al sostenimiento del gasto público municipal. El Sujeto Directo será a quien el fisco reclame en forma preferente y en primera instancia el cumplimiento de las prestaciones económicas a que, por disposición de la ley, tiene derecho.

2. Sujeto Responsable

Llamaremos Sujeto Responsable a aquel sujeto que sin ser el titular del hecho generador del tributo, por realizarse en relación a él ciertos supuestos previstos en la ley, adquiere la obligación de responder ante el erario municipal por el pago de determinadas prestaciones tributarias, quedando en este caso a criterio de la autoridad cobrar al sujeto directo o al sujeto responsable, el cual es considerado bajo la figura de solidaridad, siendo finalmente la autoridad quien decida, según sus propios intereses, a cual de los sujetos va a exigir la prestación.

3. Sujeto Sustituto

Es aquel que la ley coloca en la posición de sujeto pasivo, el que al ser colocado en tal situación sustituye en su responsabilidad al sujeto pasivo directo de la relación tributaria; es decir, el sujeto sustituto desplaza al sujeto directo para asumir la responsabilidad ante el fisco, en virtud de ciertas disposiciones y supuestos previstos en la norma.



e) Base

La base gravable no es otra cosa que el valor asignado a la materia imponible y la cual nos sirve de punto de partida para aplicar una tarifa determinada y obtener el monto a pagar del tributo. Así por ejemplo, vemos que tratándose del Impuesto Predial, la base del mismo será el valor de los inmuebles objeto del gravamen. La base en tratándose de derechos, se tiene la tendencia a que sea el costo de la prestación de los servicios públicos que los ocasionan. También puede referirse a número de unidades.

d) Tiempo de Pago

El tiempo de pago es el elemento temporal en que debe materializarse la obligación tributaria y cuyo vencimiento hace exigible la prestación tributaria. Es indispensable la existencia de este elemento, ya que su ausencia indefiniría el momento de exigibilidad del tributo, haciendo imposible su recaudación. Responde a la pregunta ¿cuándo?

e) Obligaciones Específicas de cada Tributo

Son aquellas obligaciones a cargo de los contribuyentes que no pueden generalizarse y que por tanto no quedan contenidas dentro del Código Fiscal Municipal en el apartado correspondiente a obligaciones generales de los contribuyentes.

f) Exenciones

Constituyen el señalamiento de determinadas circunstancias que de manera particular eximen a ciertos sujetos de la obligación tributaria, no obstante que exista la realización del hecho generador. Este elemento es recomendable tratarlo con cuidado, sólo en aquellos casos estrictamente necesarios, dado que al nivel de gobierno municipal todo mundo se considera con el derecho de ubicarse en el terreno de exenciones.

Por otra parte, la Constitución General de la República en su Artículo 115, es muy clara al señalar, tratándose de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, que no deben existir exenciones para nadie, sólo para los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios. Lo anterior nos deja ver el espíritu de la norma constitucional que sería sano hacer extensivo, no sólo a los impuestos de la propiedad inmobiliaria, sino a todos los tributos municipales en general.

g) Tasa

La tasa es un porcentaje que se establece para aplicar a la base para obtener la cantidad líquida que constituye el crédito fiscal a cargo del contribuyente.

En el nivel municipal se utiliza la tasa en el Impuesto Predial, en el Impuesto de Espectáculos Públicos, en las Transmisiones Patrimoniales, en la Inspección y Vigilancia, etc.

h) Cuota

La cuota es una cantidad fija a cubrir en numerario, que señalan las Leyes de Ingresos Municipales, a cubrir por determinados tributos. Es más frecuente que se empleen tratándose de derechos por licencias, servicios de limpia, rastro, cementerios, etc.

En ocasiones se señalan en las Leyes de Ingresos cuotas mínimas y máximas para un mismo supuesto, permitiendo el legislador que sea la autoridad hacendaría municipal quien determine entre el mínimo y el máximo que señala la ley, la cantidad a pagar por el contribuyente. Esto ha ocasionado que se den tratamientos inequitativos a algunos contribuyentes; sin embargo, resulta necesario que exista esta posibilidad para fijar con mayor equidad y justicia las cuotas a pagar por los contribuyentes.

i) Tarifa

La Tarifa es una estructuración escalonada de diversos tipos impositivos que pueden ser cuotas o tasas que establecen diversos rangos en que se ubica la base gravable. Es frecuente que se empleen las tarifas tratándose de servicio de agua y alcantarillado y en algunos casos las emplean en el Impuesto Predial.

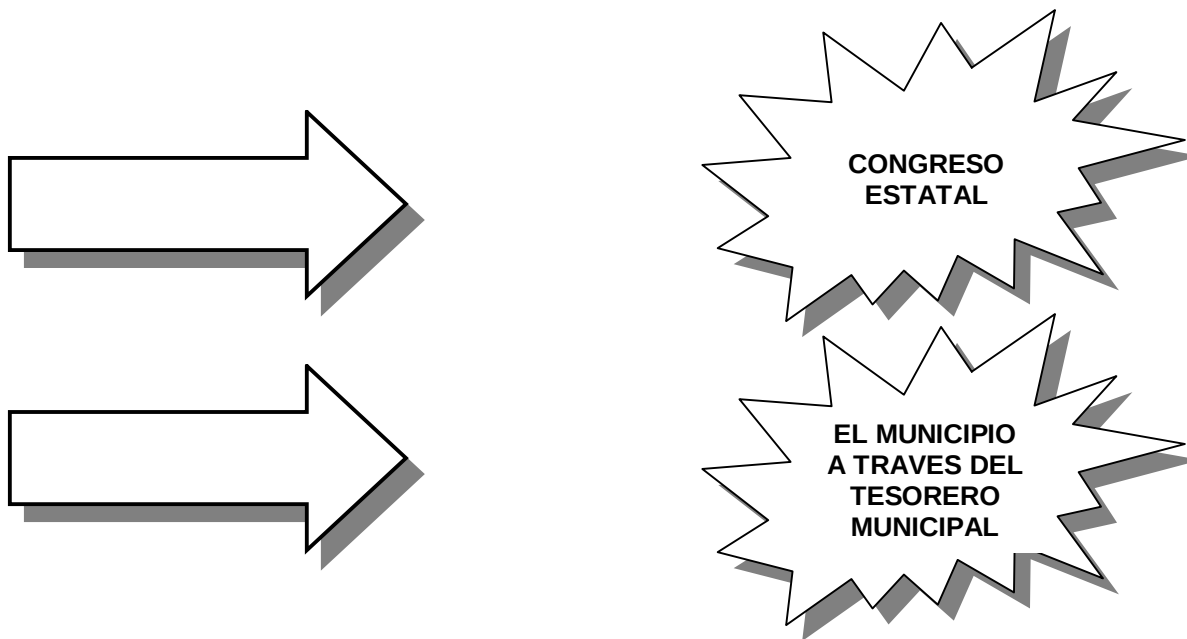
De los diferentes elementos hasta aquí analizados, solo los tres últimos (tasa, cuota y tarifa) se manejan regularmente en las leyes de ingresos municipales; los otros se contienen generalmente en las Leyes de Hacienda Municipales.

2.6 POTESTAD Y COMPETENCIA EN MATERIA TRIBUTARIA MUNICIPAL

El Artículo 115, fracción IV, señala que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y, por otra parte, las legislaciones de los estados en materia municipal generalmente facultan a los municipios para presentar sus iniciativas de leyes de ingresos.

La facultad que al congreso se confiere de aprobar las Leyes de Ingresos de los municipios constituye la "potestad tributaria en materia municipal", o sea, aquella facultad constitucionalmente se otorga a un poder para elaborar leyes en materia tributaria que obliguen a los particulares. Esta potestad exclusivamente en manos de los congresos locales, convierte a estos en los distribuidores exclusivos de las fuentes de ingresos que en materia tributaria pudieran señalarse, ya que esto los ubica en el plano de conceder en el ámbito de gobierno estatal o bien al ámbito de gobierno municipal, determinados gravámenes que, desde luego, no tengan impedimento constitucional federal para establecerse en el ámbito del gobierno estatal.

Es entonces, como se dijo en el párrafo anterior, potestad tributaria, la facultad que tienen los congresos de establecer impuestos municipales y, por otra parte, se denomina competencia tributaria a aquella facultad que tienen los municipios para aplicar la Ley de Ingresos, obteniendo así los recursos que a cargo de los particulares ésta establece.



La atribución de ejercer la competencia tributaria es exclusiva de los tesoreros municipales, ya que así lo señalan las leyes correspondientes en el plano de la administración municipal y en consecuencia son estos los titulares que ejercen las funciones administrativas de recaudación, de fiscalización y en su caso de cobranza, para lo cual solo ellos pueden aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, entre otras atribuciones exclusivas de las tesorerías municipales. A todas estas acciones que realizan los tesoreros, se les denomina con el nombre genérico de competencia tributaria, ya que atendiendo a la disposición constitucional de facultar a la autoridad para que esta tenga atribuciones, son estas facultades que se otorgan a los tesoreros municipales y que estos ejercen en uso de atribuciones específicas que la ley les concede.

2.7 LEGISLACION HACENDARIA MUNICIPAL.

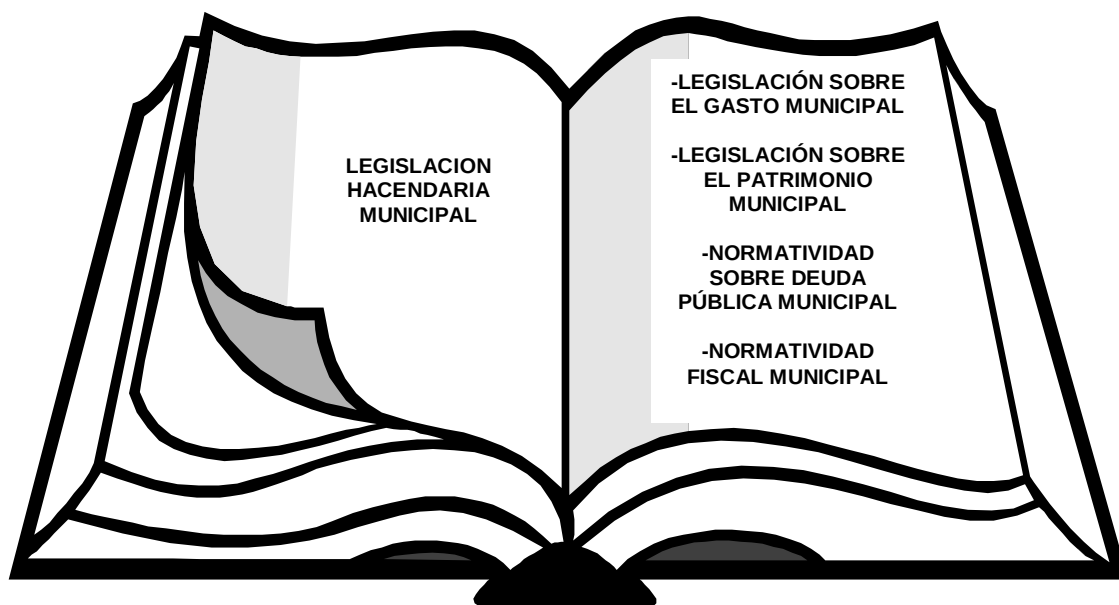
La legislación hacendaría municipal esta integrada por el conjunto de ordenamientos legales que se utilizan como instrumentos básicos para las actividades de los órganos del gobierno municipal en relación con la materia de la hacienda pública . En esta materia encontramos, en consecuencia, la necesidad de contar con la normatividad suficiente para lograr cabalmente el propósito de cada una de las tareas de la administración hacendaría a que nos hemos referido. Estas fases de la administración hacendaría, son aquellas que implican la administración del ingreso, la administración del gasto, la administración del patrimonio y el control de la deuda.

Para la obtención de los mejores resultados en la administración de la hacienda pública municipal, se convierte en imperativo el establecer normatividad específica para llevar a cabo las funciones inherentes a la administración de la misma, de tal forma, que de una adecuada estructuración de esta normatividad, depende, en la mayoría de los casos, el óptimo y cabal aprovechamiento de los recursos municipales y de todas las acciones que se emprendan en materia hacendaría

Los cuerpos legales que como documentos jurídico-normativos se consideran básicos para un adecuado manejo de las haciendas municipales, podemos separarlos en cuatro apartados fundamentales que corresponden a cada uno de los cuatro enfoques o ángulos, desde los cuales podemos administrar a la hacienda municipal, y éstos son los siguientes:

- a) La Legislación sobre el Gasto Municipal;
- b) La Legislación sobre el Patrimonio Municipal;
- c) La Normatividad sobre Deuda Pública Municipal; y
- d) La Normatividad Fiscal Municipal.

A cada uno de estos apartados les corresponde determinada legislación que, plasmada en cuerpos legales, deberá ser acorde a las características propias de los municipios de cada entidad federativa y, dentro de cada una de estas entidades, contener, de ser necesario, disposiciones específicas por región, y aún por municipio, si esto fuera posible, que permitan la operancia de las disposiciones legales que contengan. Esto, como ya hemos venido repitiendo en este trabajo, por las diferentes características que cada uno de los municipios tienen, y también por las regiones, por las entidades federativas mismas o por zonas nacionales que revisten de características semejantes a ciertos municipios y de unas totalmente diferentes en relación con el resto.



2.7.1 Legislación en Materia de Gasto Público Municipal

La realización de las funciones de programación, ejecución y el control del gasto público, así como la evaluación del mismo, requieren por su naturaleza la existencia de funciones normativas que regulen la uniformidad y acciones y formas de control y evaluación, incluyendo los registros de las operaciones realizadas.

La política aplicable en la actualidad, relativa a la elaboración de presupuestos por programas, requiere fundamentalmente de la aplicación de medidas y formas de organización que proporcionen las bases para la implementación de sistemas que muestran eficacia y eficiencia en el manejo de los fondos públicos, por lo cual se hace necesario que a nivel de los estados de la República, se cuente con los instrumentos legales que den forma a los medios de que se valen las instituciones municipales para las funciones relativas al gasto. Para cumplir con las funciones propias de normar el gasto público municipal, se establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública Municipal y existen en algunos estados de la República, que son la minoría, pero cabe destacar la importancia que este cuerpo normativo reviste en el ámbito municipal para normar esta materia, ya que en esta Ley se deberán presentar en forma sistematizada las disposiciones legislativas que formaran parte de las acciones propias del egreso, con la finalidad última de proporcionar las bases que permitan contar con los instrumentos necesarios para el mejor aprovechamiento del gasto público, así como el más eficaz control legislativo, que por mandato constitucional corresponde ejercer a los congresos locales.

Esta ley se considera debe contener por lo menos cuatro capítulos, el primero de los cuales podrá destinarse al presupuesto municipal; el segundo a la contabilidad municipal; el tercero al gasto municipal; y el cuarto a la cuenta pública municipal. Sin embargo, estos apartados pudieran constituir por si mismos un cuerpo normativo que abarcase de manera amplia la materia referente al presupuesto, a la contabilidad, al ejercicio del gasto o a la cuenta pública y que, por lo tanto, pueden ser documentos de alguna manera autónomos que se inscribieran dentro del contexto de la normatividad general del gasto o del egreso, desde el punto de vista que este constituye una parte de la hacienda municipal, pero que no necesariamente deben de estar contenidos en un solo cuerpo normativo. Esto permitiría tratar más profundamente a cada uno de los aspectos sobre las disposiciones que se manejen en los distintos cuerpos normativos y daría el manejo independiente a cada una de estas leyes.

**LEGISLACIÓN EN
MATERIA DE GASTO
PUBLICO MUNICIPAL**

-PRESUPUESTO MUNICIPAL

-CONTABILIDAD MUNICIPAL

-GASTO MUNICIPAL

-CUENTA MUNICIPAL

A continuación describimos la estructura de la normatividad propia de los cuatro apartados a que nos referimos con anterioridad y que son: el presupuesto, la contabilidad, el gasto y la cuenta pública municipal.

2.7.I.I Normatividad del Presupuesto.

En este capítulo se plasmarán las disposiciones que normen la forma de elaboración de los presupuestos de egresos de los municipios, las que deberán prepararse en base a programas a realizar, y señalarán los objetivos y metas que pretendan alcanzar, expresados en partidas presupuestales que asignen los montos a ejercer en cada uno de los programas elaborados.

se representa la elaboración del presupuesto por programas, debido, como ya señalo, a la obtención de resultados más satisfactorios, con la aplicación de la política en tal sentido. Esto es, la realización de los presupuestos por programas ha mostrado en la actualidad ser el método idóneo para prever en forma más efectiva la adecuada aplicación de los fondos públicos, pues con esta modalidad se trata no de un mero catalogo de cantidades a gastar, sino de un programa de actividades a realizar en el que se asignan a cada una de sus partes las cantidades que le serán aplicables con un criterio de selección, en el que se atienden con prioridad aquellas obras o actividades que son más necesarias para los fines del municipio.

Las disposiciones legales mínimas que deberán contenerse en este documento, serian las siguientes:

-La obligación del presidente municipal de presentar al cabildo para la discusión y, en su caso, aprobación del presupuesto.

Los documentos que deberán mostrar, son:

-La estimación de los ingresos a recaudar durante el ejercicio fiscal en que tenga vigencia el presupuesto.

-Las previsiones de gastos por cada ramo de la administración municipal.

-Los informes financieros y estadísticos que sean convenientes para la adecuada comprensión de la política hacendaría y del programa de trabajo.

-La obligación de estructurar el presupuesto de egresos por unidades administrativas, conforme a la clasificación que en forma general establezca el Congreso del Estado.

-La obligación de sujetar el monto total del presupuesto de egresos, las previsiones de ingresos.

-El señalamiento del órgano facultado para elaborar el proyecto de presupuesto.

-La obligación de allegarse los datos e información necesaria para la formulación del presupuesto.

-La fecha límite para que el presidente municipal presente al cabildo la iniciativa del presupuesto de egresos que regirá en el ejercicio siguiente.

-Los documentos e informes que deberán presentarse conjuntamente con la iniciativa del presupuesto de egresos para su estudio y aprobación por el cabildo.

-La obligación de sujetar el gasto municipal, al presupuesto de egresos aprobado por el cabildo.

-La obligación de remitir al Congreso del Estado, una copia del presupuesto de egresos aprobado por el cabildo, para los efectos de la revisión de la cuenta pública, señalándose una fecha límite para ello.

-La prohibición de modificar el presupuesto de egresos sin la autorización del cabildo.

-La obligación de presentar iniciativa del presupuesto de ingresos cuando al proponerse creaciones o aumentos de partidas en el presupuesto de egresos, se altere el equilibrio ingreso-gasto.

-La obligación de comunicar al Congreso del Estado, las modificaciones al presupuesto que hayan sido aprobadas por el cabildo.

2.7.1.2 Normatividad de la Contabilidad

la contabilidad debe contemplarse como un sistema de apoyo dentro de la hacienda pública municipal. Sin embargo, en la actualidad, en materia de instituciones públicas, se pretende que no sea meramente una recopilación de datos estadísticos de control, sino que además sirva de instrumento para administrar.

La formulación de los presupuestos por programas requiere por sí misma de la adecuada implementación de un sistema de contabilidad que permita el logro de objetivos diversos, todos ellos orientados al mejor aprovechamiento de los recursos, Por estas razones es preciso que el sistema de contabilidad proporcione elementos para ejercer funciones de dirección y administración.

Con la finalidad de que el sistema contable de las entidades municipales reporte los beneficios deseables, dicho sistema debe implementarse con las debidas bases técnicas. A este respecto, se ha editado, por parte de INDETEC, un manual de contabilidad municipal.

Para establecer las bases legales con la finalidad de proporcionar el soporte necesario al sistema contable, en esta parte de la ley, deben contemplarse como mínimo las disposiciones relativas a:

-La facultad de los congresos estatales para establecer los catálogos de cuentas de ingresos y egresos, las normas, procedimientos, métodos y sistemas a que deberá sujetarse la contabilidad de los municipios.

-La obligación de llevar dentro de la contabilidad, cuentas para registrar tanto activos, pasivos, capital, patrimonio, ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicio correspondiente, y las partidas del presupuesto.

-La obligación de llevar la contabilidad con base acumulativa para de terminar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y programas.

-La facultad del Congreso del Estado para determinar la forma en que deberán llevarse los registros auxiliares y contabilidad.

2.7.1.3 Normatividad de la Ejecución del Gasto Público Municipal

En este capítulo se establecerán las normas que regularan el ejercicio del gasto, las que en todo caso se referirán a:

-La definición o concepto de gasto publico.

-La obligación de realizar el gasto publico conforme al presupuesto aprobado por el cabildo.

-El principio de anualidad del presupuesto de egresos.

-El señalamiento del órgano autorizado para ministrar fondos municipales.

-Las atribuciones del órgano responsable del ejercicio del gasto público.

-El principio de no afectación de recursos, estableciendo las reglas a que deberá sujetarse el destino de los recursos obtenidos por el municipio, principio que tiene por objeto que todos los recursos propios sean afectados en forma general, sin que exista la posibilidad de destinarlos a un fin específico, salvo las excepciones previstas por la ley.

-La prohibición de hacer pagos con cargo al presupuesto, una vez que hubiese concluido su vigencia, excepto los casos previstos en la ley.

2.7.1.4 Normatividad de la Cuenta Pública Municipal

En este capítulo se contendrán las normas legales que establezcan las obligaciones que tendrán los municipios por conducto de los órganos respectivos, con relación a la rendición de su cuenta publica. En todo caso se referirán a:

- La definición o concepto de cuenta pública y sus elementos.
- Las facultades del órgano dependiente del congreso del estado para realizar las revisiones de la cuenta pública.
- Los conceptos que deben precisarse en la cuenta pública, con relación a la gestión de recursos, los que se referirán a la comprobación de que los ingresos derivan de la aplicación de las leyes de la materia y si el gasto se realizó conforme al presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento. La revisión se extenderá también a los aspectos legales y económicos inherentes a la gestión financiera, verificando la exactitud y justificación de los cobros y pagos realizados, de conformidad con las leyes de la materia y los precios y tarifas del mercado.
- La facultad del órgano revisor de fincar o promover ante la autoridad competente el fincamiento de las responsabilidades resultantes.
- La obligación del órgano competente del ayuntamiento de informar al Congreso del Estado de la realización de actos, convenios o contratos de los que resulten obligaciones o derechos para el municipio.
- La obligación del órgano correspondiente del ayuntamiento, de proporcionar la información que con relación a la cuenta pública le sea solicitada por el Congreso del Estado.

2.7.2 Legislación Sobre el Patrimonio Municipal

El manejo del patrimonio representa una parte importante de la administración hacendaría municipal, ya que constituye un medio con que cuentan los municipios para allegarse recursos que les faciliten el desarrollo de instituciones y el cumplimiento de sus funciones. El objetivo de que exista una reglamentación específica sobre el patrimonio, obedece no solamente a lo señalado con anterioridad, sino a que se hace imperativa la existencia de medios legislativos de control, debido a que las características propias de que la conformación y manejo de los bienes patrimoniales facilitan la presencia de situaciones irregulares.

En consecuencia, aparece la necesidad de un cuerpo normativo especializado que regule el ejercicio del manejo y en general todo lo referente al patrimonio municipal. Dicha ley pudiera llamarse "Ley del Patrimonio Municipal", y su objetivo sería el proporcionar las normas mínimas necesarias para el manejo de los bienes y los derechos que conforman el patrimonio municipal, debiendo tener diferentes especificaciones en cada estado, en virtud de las distintas conformaciones normativas que cada entidad de la República presenta.

El manejo del patrimonio de los municipios en toda la República debe sustentarse en una normatividad específica, en virtud de que la Fracción II del Artículo 115 Constitucional establece que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley". De esta disposición se infiere que existe la obligación de que las legislaturas locales emitan normas para el manejo del patrimonio municipal, las cuales pueden perfectamente conformar la Ley del Patrimonio

de los Municipios a que nos hemos venido refiriendo. La mayor parte de los estados no contemplan específicamente los ordenamientos jurídicos especiales para regular el manejo del patrimonio de los municipios, aunque se contempla la existencia de diversas normas dispersas en distintos ordenamientos legales aplicables a los niveles de gobierno municipal. Se considera que lo más práctico y atractivo será recopilar en un solo documento todas las legislaciones que tengan por objeto regular el manejo del patrimonio de los municipios con la finalidad de hacer más accesible y operativa la administración del mismo.

La ley que se estableciera para el manejo del patrimonio municipal, sería recomendable que se contuviera como mínimo en cuatro capítulos, de los cuales el primero podría denominarse De las Disposiciones Preliminares y contener los aspectos conceptuales del patrimonio y las partes que lo integran; el capítulo segundo podría describir los órganos encargados de manejar el patrimonio, así como sus diversas atribuciones; el capítulo tercero podría destinarse a las adquisiciones y enajenaciones de bienes municipales como formas de acrecentar y reducir el patrimonio de los municipios finalmente, el capítulo cuarto, podría contener todas las disposiciones relacionadas con las responsabilidades que se finquen por el manejo de los bienes patrimoniales. Los cuatro apartados contendrían lo siguiente:



I. De las Disposiciones Preliminares

En este apartado se plasmarán normas legales que regularán, en forma general, las disposiciones aplicables en la materia propia del patrimonio público de los municipios, tales como:

El objeto de la ley, que será en todo caso la administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes muebles e inmuebles, por parte de los municipios y de las empresas u organismos descentralizados de ellos.

-La descripción de los bienes o recursos que formaran el patrimonio de los municipios, tales como:

-Los bienes muebles e inmuebles destinados a los servicios públicos municipales.

-Los bienes propios del municipio y los de uso común.

-Los réditos en favor del municipio y las donaciones o legados que percibiére.

-Las rentas y productos de todos los bienes municipales.

-Las contribuciones que deban percibir los municipios conforme a las leyes.

-Los arbitrios creados o que se crearen en el presupuesto de ingresos.

-Los ingresos por servicios públicos prestados por el municipio, así como cualquier otro aprovechamiento.

-Los recursos e inversiones que el municipio posea a título de dueño, para destinarlos o afectarlos a la prestación de los servicios públicos, o a la realización de los objetivos de su política social y económica.

-La clasificación de los bienes municipales, en bienes de dominio público bienes de dominio privado o propios.

-El señalamiento de los bienes que serán considerados como de dominio público, que serán los de uso común y los destinarlos a un servicio público.

-El régimen jurídico a que serán sometidos los bienes municipales, tanto de dominio público como los propios, con relación específica a sus características de inalienabilidad, imprescriptibilidad y en su caso inembargabilidad.

-La expedición de declaratorias por parte del ayuntamiento, de sus bienes que serán considerados como de dominio público, incluyendo las reglas para dar publicidad a tal declaratoria.

-Las reglas a que deberá sujetarse toda concesión para use o explotación de los bienes de dominio público municipales.

II. De los Órganos Encargados del Manejo de los Bienes Municipales y sus Atribuciones

En este capítulo se contendrán las normas que establecerán los órganos, tanto del gobierno del estado como los del municipio, que tendrán ingerencia directa en materia del patrimonio municipal, así como las atribuciones que a cada uno se le confieran.

Los órganos en la materia, cuya actividad incide en el patrimonio de los municipios serán:

- El Congreso del Estado, que contara entre otras, con las siguientes atribuciones:

- Autorizar la adquisición o enajenación de bienes inmuebles.

- Autorizar la adquisición o enajenación de bienes muebles en los casos previstos en la misma ley.

- Vigilar la observancia de esta ley.

- Las demás que en la materia le otorguen las leyes.

- El ayuntamiento, que tendrá entre otras, las siguientes atribuciones:

- Aprobar las adquisiciones o enajenaciones de bienes inmuebles.

- Aprobar las adquisiciones o enajenaciones de bienes muebles en los casos previstos por la ley.

- Solicitar por conducto del presidente municipal la autorización del Congreso del Estado, para la adquisición o enajenación de bienes en los casos previstos por la ley.

- Vigilar la adecuada administración de los bienes municipales.

- Otorgar la concesión de bienes municipales.

- El presidente Municipal, que tendrá entre otras las siguientes atribuciones:

- Solicitar, previa aprobación del ayuntamiento, autorización para la adquisición o enajenación de bienes municipales en los casos previstos por la ley.

- Someter a la consideración del cabildo, las proposiciones de compra o enajenación de bienes en los casos previstos por la ley.

- Verificar y autorizar con su firma, el inventario anual de los bienes municipales.

- Someter al cabildo las proposiciones para la concesión de bienes municipales.

- Las demás que las leyes le confieren.

- El secretario del ayuntamiento, quien será el responsable de la elaboración y permanente actualización del inventario de bienes municipales, por lo cual tendrá las siguientes atribuciones:

- Verificar después de instalado el ayuntamiento, el inventario de bienes presentado por el anterior.

- Actualizar, y mantener permanentemente actualizado, el inventario de bienes municipales.
- Presentar el inventario anual de bienes al presidente municipal.
- Intervenir en la formulación de los contratos de concesión de bienes municipales.
- Promover la regularización de la propiedad de todos los bienes municipales.
- Las demás que las leyes le señalen.

Se contendrán en este mismo capítulo las disposiciones que normaran la elaboración de los inventarios de bienes, a efecto de que en ellos se contengan todos los datos que se estimen suficientes para su identificación y control; así como la periodicidad de envío del mismo al Congreso del Estado para su registro y control.

III. De las Adquisiciones y Enajenaciones de Bienes Municipales

En este capítulo se normara la adquisición o enajenación de bienes municipales, estableciendo disposiciones, tales como la necesaria autorización del Congreso del Estado para adquirir o enajenar bienes inmuebles, las preferencias de ley para el caso de adquisición, y la obligación de enajenar en subasta pública.

Por lo que se refiere a los bienes muebles en particular, se estima necesaria la regulación de ley fundamentalmente para su baja del inventario municipal, y la enajenación correspondiente, en su caso; pues es claro que en este aspecto, si no existe el cuidado necesario, podría causarse perjuicio a los intereses económicos del municipio. Así, para proceder a dicha baja, es necesario que exista un acuerdo en primera instancia del responsable de su manejo, en el que se determinen las causas que la originan porque los bienes ya no cumplan sus funciones, o bien por no reunir los requisitos para su utilización.

Asimismo, en el caso de los muebles que ya no sean necesarios y deban ser dados de baja, deben aprovecharse mediante su venta, la cual se realizará previo avalúo de peritos. Este avalúo será sometido, invariablemente, a la consideración del cabildo y su venta se hará mediante subasta pública.

Debe establecerse también la prohibición para todos los miembros y personal del ayuntamiento, así como para sus parientes consanguíneos o por afinidad, para adquirir los bienes municipales que sean puestos a la venta.

Esta misma prohibición operará para todos aquellos que intervengan en el procedimiento que se siga para su venta.

IV. De las Responsabilidades

En este capítulo se preverán las sanciones a que se harán acreedores quienes no observen lo dispuesto por la misma ley. Dichas sanciones podrán ser desde la económica, hasta la nulidad de los actos de compraventa o la destitución del cargo de los responsables.

2.7.3 Legislación Sobre la Deuda Pública Municipal

La deuda pública representa las obligaciones y empréstitos contraídos por el gobierno municipal. Que constituye un valioso instrumento para la obtención de recursos que permitan lograr a las administraciones el cumplimiento de sus programas con anticipación a la obtención de sus recursos normales.

Al respecto, el Artículo 117 de la Constitución General de la República, destaca la necesidad de que exista este cuerpo normativo en cada estado.

Este documento, consideramos, deberá contener el concepto de la deuda pública y el de inversiones públicas productivas; requisitos para la obtención de empréstitos y financiamientos, así como los procedimientos, tanto administrativos como legislativos que habrán de realizarse para su concertación; obligaciones y medidas de control derivadas de su contratación; y los órganos de la administración encargados de controlar la deuda en cada municipio.

Resulta entonces la necesidad de que los municipios cuenten con un cuerpo normativo especial, para que puedan regular todos los aspectos referidos a su deuda, y puedan denominarse válidamente: "Ley de Deuda Pública Municipal". En la actualidad se carece de este documento en muchos de los estados del país, con las consecuencias, en ocasiones nefastas, derivadas del uso indiscriminado de este recurso que se traduce en un total paralizamiento de las actividades operativas normales en las administraciones municipales, ocasionando los recursos ordinarios tienen que ingresarse a saldar enormes deudas no programadas con un sano punto de vista financiero.

La elaboración de este cuerpo normativo debe prever, desde el concepto de deuda pública y de inversiones públicas productivas, hasta las obligaciones de control que se derivan de su contratación para los municipios, previéndose con tal fin, las siguientes disposiciones:

- El objeto de la ley, que será en todo caso el de regular las bases para la contratación de empréstitos y obligaciones por parte de los municipios, los organismos descentralizados y empresas municipales.
- El concepto o definición de las operaciones que se consideren como deuda pública municipal.
- Las entidades u organismos que pueden contraer la deuda pública municipal.
- El señalamiento de las operaciones que en su realización, constituirán la deuda pública municipal.

-Las formas de contratación de deuda publica, que pueden ser tales como la suscripción de documentos pagaderos a plazo, o la adquisición de bienes pagaderos también a plazos.

-Debe preverse como excepción para considerarse como deuda pública, aquellas operaciones que representen una obligación de pago directa y a corto plazo, cuyo cumplimiento se realice de una forma normal dentro del ejercicio anual.

-La definición o concepto de lo que se considerara como inversiones productivas, para efectos de la deuda pública.

-Debe contemplarse para efectos, tanto de control como de autorización en materia de deuda publica municipal, los órganos que deberán intervenir en dichas operaciones como la legislatura local, los ayuntamientos y el ejecutivo del estado.

-La obligación de los ayuntamientos de solicitar a la legislatura local, autorización para contraer deuda publica. Serán los mismos ayuntamientos quienes en los casos de los organismos paramunicipales o empresas descentralizadas, los facultados para realizar tal solicitud, previo el acuerdo del órgano de gobierno de estas entidades facultado para solicitarlo al ayuntamiento.

-Establecer las atribuciones que correspondan a cada uno de los órganos en materia de deuda publica.

-Las facultades del Congreso del Estado en la materia, serán entre otras: autorizar la contratación de deuda pública; implementar y llevar el registro de deuda pública; vigilar la aplicación de los recursos obtenidos; y vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

-Las facultades del ejecutivo del estado en la materia serán, entre otras: otorgar el aval del gobierno del estado en los términos de ley, cuando así proceda y lo soliciten los municipios; vigilar, conforme a lo dispuesto por el Art. 9° de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento, el cumplimiento de los requisitos para la contratación de deuda publica en los casos previstos.

-Las facultades de los ayuntamientos en la materia serán, entre otras: incluir, en sus programas de financiamiento, la contratación de la deuda pública y remitirlos al Congreso del Estado para su aprobación; celebrar, por conducto del órgano autorizado para ello, los contratos o convenios de los que se derive la deuda publica, previa la aprobación del cabildo; autorizar la afectación de sus ingresos municipales en fondos federales repartibles para garantizar la deuda publica.

-La obligación de que exista el debido equilibrio financiero en la contratación de deuda publica.

-Deberá establecerse un porcentaje de los probables ingresos municipales por concepto de participaciones en fondos federales repartibles, para efectos de señalar un tope máximo al que puedan recurrir los municipios en la contratación de deuda publica.

- Los requisitos que deberán observarse para obtener el aval del gobierno del estado.
- La obligación de llevar un registro interno de las operaciones de deuda para los ayuntamientos.
- La obligación de informar a la legislatura sobre los pagos correspondientes, para efectos del registro de deuda pública.
- La facultad de los acreedores de solicitar el pago a la tesorería general del estado o secretaria de finanzas, en el caso de incumplimiento del deudor.
- El procedimiento que deberá seguir la tesorería general del estado o secretaria de finanzas, para realizar el pago en caso de solicitarlo al acreedor, dando cuenta desde luego al municipio afectado para que manifieste lo que a su derecho corresponda.
- La obligación de informar del ejercicio de la deuda publica, al rendir se la cuenta pública.

2.7.4 Legislación Fiscal Municipal

2.7.4.1 Generalidades

En este apartado quedara comprendida toda la normatividad referente a los gravámenes municipales que puedan ser establecidos en un momento dado en la legislación específica de los municipios, así como también toda aquella normatividad relacionada con las obligaciones fiscales de los contribuyentes con el municipio; de las relaciones del municipio con estos; de las obligaciones de los contribuyentes en particular por los diferentes gravámenes; hablara también de las autoridades fiscales y sus facultades; deberán también contenerse todas aquellas disposiciones que específicamente establezcan recursos a favor de los particulares, que puedan hacer valer ante la autoridad hacendaría; de igual manera, se contendrán todos los elementos y características de cada uno de los gravámenes que en un momento dado se vayan a establecer, a efecto de considerar cargas a los contribuyentes; también se dará dentro de estos cuerpos normativos, todo lo relacionado con las cuotas, tasas y tarifas que se deberán aplicar a las bases, a efecto de determinar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes. Todas estas disposiciones deberán estar separadas atendiendo a una técnica jurídica y a la doctrina del derecho aplicable, para lo cual estas se distribuyen en tres cuerpos normativos primarios y básicos, como son:

- a) Ley de Hacienda Municipal;
- b) Código Fiscal Municipal; y
- c) Ley de Ingresos Municipal.



A continuación abordaremos en particular cada uno de estos ordenamientos legales.

2.7.4.2 Ley de Hacienda Municipal

Es el documento que tiene las disposiciones sustantivas que rigen en la materia propia de los ingresos de los municipios, es decir, establece las fuentes a que pueden acudir los municipios para la obtención de los recursos que aplicaran en la consecución de sus fines propios, así como las modalidades específicas de cada una de estas fuentes con relación a su integración.

En esta ley deben preverse aquellos conceptos de los que los municipios podrán obtener ingresos, de tal forma que no podrán establecerse en las leyes de ingresos anuales de los municipios el cobro o recepción de ingresos que no estén contemplados en la Ley de Hacienda Municipal.

El contenido de la Ley de Hacienda, deberá expresar el concepto o fuente a la que podrá gravar, el objeto del gravamen, el sujeto obligado a su pago, la base para determinar el monto del pago, el tiempo de pago, las exenciones, las obligaciones particulares con relación a cada fuente de ingresos, quiénes son los responsables solidarios y quienes son los responsables sus títulos, entre otros.

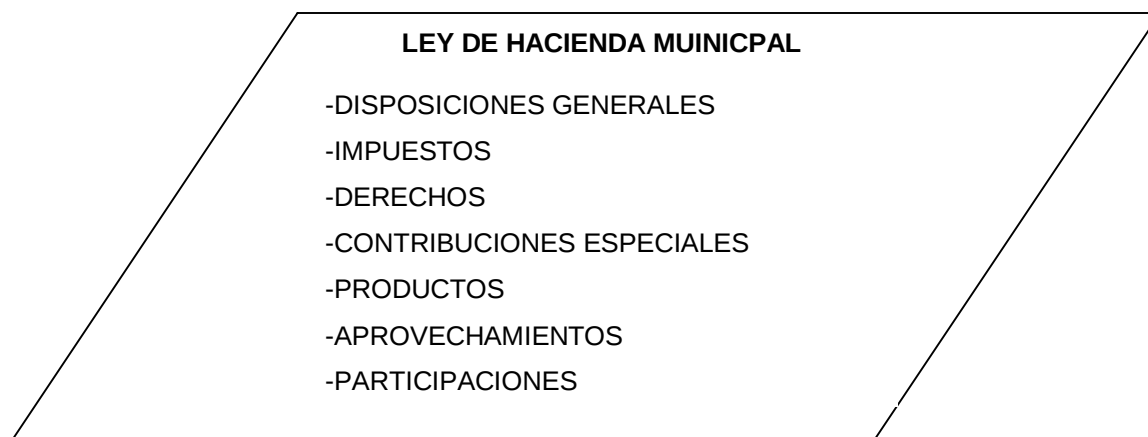
Cada uno de los conceptos del ingreso que forme parte de la Ley de Hacienda, se deberá tratar en forma particular en el contenido de la ley, integrando un capítulo dentro de la Ley de Hacienda, debiendo agruparse los capítulos en títulos, considerando dentro de estos los gravámenes que corresponden al mismo género, es decir, todos los capítulos que contienen impuestos deberán integrar el título que lleve este nombre y lo mismo con las demás figuras de ingresos.

Consideramos que la estructura básica que debe tener la Ley de Hacienda es aquella que la divida, por lo menos, en siete apartados destinados a los siguientes temas: disposiciones generales, impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y finalmente participaciones.

Cada uno de estos apartados consideramos que deberá integrar un Título en la Ley de Hacienda, de tal suerte, que esto se podría estructurar así:

TITULO PRIMERO.-	Disposiciones Generales
TITULO SEGUNDO.-	Impuestos
TITULO TERCERO.-	Derechos
TITULO CUARTO.-	Contribuciones Especiales
TITULO QUINTO.-	Productos
TITULO SEXTO.-	Aprovechamientos
TITULO SEPTIMO.-	Participaciones

Naturalmente que puede haber algunas o muchas formas mas de elaborar la Ley de Hacienda Municipal. Lo que acabamos de señalar es solamente una estructura que consideramos comprende todas las fuentes de recursos que, en un momento dado, pudiera manejar la administración municipal y, sobre todo, que cualquier fuente tributaria o no que se estableciese dentro de la Ley de Hacienda Municipal, podría encontrar su acomodo con toda facilidad dentro de los siete apartados básicos a que nos hemos referido con anterioridad.



Esto de ninguna manera implica que deberá hacerse o que esta sea la única manera de estructurar tan importante documento jurídico, como lo es la Ley de Hacienda Municipal."

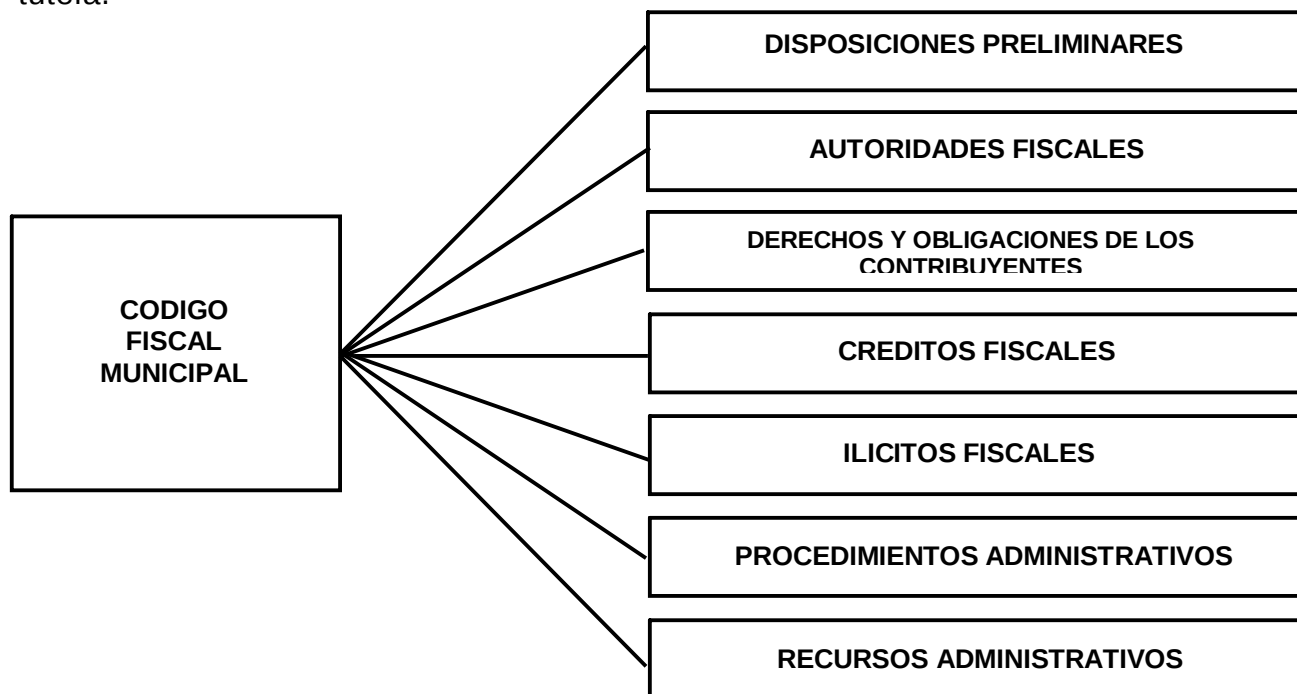
II Sobre este punto, se recomienda consultar el documento publicado por el INDETEC en 1989 denominado: "La Ley de Hacienda Municipal".

2 7 4.3 Código Fiscal Municipal

Este cuerpo normativo jurídico tiene como característica principal que en el se agrupan diferentes normas de carácter hacendarlo, y el objeto generalmente se traduce en el establecimiento de las definiciones y conceptos del derecho fiscal en el nivel municipal, así como las obligaciones de los contribuyentes; la regulación de las relaciones entre autoridades y particulares; medios de defensa de los particulares; el señalamiento de las autoridades en materia fiscal, así como sus derechos y obligaciones; el señalamiento de las infracciones y los delitos fiscales, así como sus correspondientes sanciones; los medios de defensa que los particulares pueden hacer valer ante la autoridad; y, en general, todas las disposiciones que en la materia de derecho fiscal municipal son consideradas en la doctrina como disposiciones adjetivas.

Para estructurar este documento, es recomendable que se siga un orden en el cual pudiera clasificarse adecuadamente la materia y que por añadidura facilite el manejo del documento.

Para la clasificación a que nos referimos anteriormente, es recomendable que contenga los apartados destinados a los siguientes temas: disposiciones preliminares; quienes son las autoridades fiscales y las atribuciones que a estas se confieren; derechos y obligaciones de los contribuyentes; otro capítulo destinado a normar la existencia y constitución de los créditos fiscales; lo referente a los delitos fiscales y las sanciones aplicables a los infractores; los procedimientos administrativos o fiscales que deban llevarse a cabo, entre los que deberá destacar el procedimiento administrativo de ejecución; y, finalmente, el ultimo apartado que deberá contener todos los recursos administrativos que puedan hacer valer los particulares ante la autoridad hacendaría municipal, como medios de defensa cuando consideren que los actos de dichas autoridades violan o lesionan los derechos que la normatividad jurídica les otorga y tutela.



Cada uno de los apartados a que nos hemos referido en el punto anterior, podría validamente integrar un título que a su vez puede subdividirse en capítulos, o simplemente, podría cada apartado ser solo un capítulo que aún pudiera darse el caso de que cada capítulo del código pudiera contener dos o más de los apartados, lo importante es que todos queden contenidos en el cuerpo del documento. La estructura y contenido mínimo que a nuestro juicio debe tener este cuerpo normativo, es la que señalamos a continuación.

I. De las Disposiciones Preliminares

Como anteriormente se acoto, en este apartado se agruparan disposiciones que serán útiles en el entendimiento y en su caso aplicación del contenido de todo ordenamiento. Se prevé la existencia de un solo capítulo, pues el contenido total del mismo no permite hacer separación, por razón de la especie propia de una norma o grupo de ellas.

Las normal que debe contener este título, se referirán a:

-El señalamiento de los conceptos de ingresos que percibirán los municipios para cubrir los gastos de su administración y la prestación de los servicios públicos, que en todo caso serán por: impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y participaciones.

-La definición del obligado al pago de prestaciones a la hacienda publica municipal, derivado de las actividades por el realizadas, cuando coincidan con las situaciones previstas en las leyes de la materia.

-La definición de los conceptos de ingresos, mismos que a nivel municipal serian los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y las participaciones en los ingresos federales y estatales.

-El señalamiento relativo a la existencia de un cuerpo normativo que dará vigencia al cobro de contribuciones y demás ingresos en favor del municipio, como es la Ley de Ingresos.

-La competencia tributaria de los municipios para la formación de su hacienda pública.

-El señalamiento de los ordenamientos que deben considerarse como leyes en la materia fiscal, es decir, en materia del cobro o recaudación de los ingresos propios de los municipios.

-Las reglas para el cómputo de términos en materia fiscal y para la iniciación general de la vigencia de las leyes y reglamentos propios de ellas.

-La potestad tributaria del Congreso del Estado en favor de los municipios.

-El órgano facultado para la interpretación, en lo administrativo, de las leyes en materia hacendaría municipal, y en su caso la obligación de conservarse tal interpretación a nivel estatal.

-Las reglas para determinar la preferencia en el cobro de créditos fiscales cuando exista concurrencia con otros niveles de gobierno, así como con los particulares.

-Las reglas para la aplicación supletoria de otras leyes en la materia.

II. De las Autoridades Fiscales y sus Atribuciones

En este título deberá contenerse en forma específica, el señalamiento de los órganos de gobierno que serán considerados como autoridades fiscales municipales y las facultades y obligaciones que se les otorguen para el cumplimiento de sus funciones, para lo cual se establecerán en un capítulo único las normas referentes a:

-El señalamiento de las autoridades que Sean consideradas como tales en el ámbito municipal, entre otras: el ayuntamiento, el presidente municipal, el tesorero municipal. Además quienes tienen a su cargo las comunidades distintas a la cabecera municipal como los delegados, o las personas que con otro nombre se designen para actuar en representación de las autoridades antes mencionadas. Deberán establecerse también de los requisitos que deberán cumplirse para la justificación de estos representantes.

Asimismo, en previsión de una posible coordinación del estado con los municipios, debe preverse el otorgar tal categoría de autoridades fiscales municipales a los órganos del gobierno estatal que realicen las funciones inherentes, lo que se someterá a lo establecido en los convenios respectivos.

-Las atribuciones que correspondan a cada una de las autoridades en la materia.

III. De los Contribuyentes, sus Derechos y Obligaciones

En este título se plasmarán todas las disposiciones que tengan relación directa con el, o los obligados al pago de créditos fiscales agrupadas en un capítulo único, y se referirán a:

-El concepto o definición del sujeto pasivo de la relación fiscal, misma en la que invariablemente por su propia naturaleza, el sujeto activo será la entidad que tiene derecho de percibir el pago del crédito fiscal.

-El señalamiento de las entidades o personas que serán sujetos de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de obligaciones fiscales y los efectos de esta responsabilidad.

-El señalamiento de las entidades o personas que puedan adquirir responsabilidad en el pago de créditos fiscales, con motivo de la realización del hecho generador, de las contribuciones, quienes serán considerados como responsables solidarios y los efectos de tal responsabilidad.

-Las reglas para la determinación del domicilio fiscal.

-Las formalidades para la resolución de las instancias presentadas por los particulares en ejercicio del derecho de petición, y el termino para hacerlo.

-La garantía de los particulares relativa a la imposibilidad de las autoridades de la materia, de anular en la vía administrativa los acuerdos que le fueren favorables, lo que deberá hacerse ante los tribunales competentes.

-Las obligaciones de los contribuyentes con relación a las actividades que realicen dentro de los supuestos previstos en las leyes hacendarias.

IV. De los Créditos Fiscales

El contenido de este titulo en un capitulo único se referirá en forma especifica a la materia propia de los créditos fiscales, estableciendo disposiciones que regulen:

-El momento en que nace la obligación a cargo de las personas físicas o morales previstas en el capitulo destinado a los sujetos, de contribuir con el municipio. Las reglas aplicables para la determinación de las obligaciones tales como la aplicación de las leyes vigentes en el momento de producirse el supuesto jurídico que le da origen y la aplicación de las normas de procedimientos.

-La definición o concepto de crédito fiscal, y los plazos generales para su pago.

-El señalamiento del momento en que será exigible un crédito fiscal no satisfecho en tiempo, por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

-El plazo y modalidades para la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales, en la determinación de la existencia de obligaciones fiscales, el señalamiento de las bases para su liquidación, para la imposición de multas y para verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Asimismo, se incluirá el momento en que empezará el cómputo de dicho término.

-El señalamiento de los obligados a determinar y liquidar los créditos fiscales, que serán los sujetos pasivos, salvo disposición en contrario.

-La forma de garantizar créditos fiscales.

-Los requisitos que deben reunir las garantías de créditos fiscales y el señalamiento del órgano facultado para dispensar su presentación, en los casos previstos en las leyes.

-La forma de pago de los créditos fiscales.

-El órgano facultado para conceder prorroga en el pago de créditos fiscales, así como los plazos a que deberá sujetarse para ello; la obligación de otorgar garantía en este supuesto y los intereses que debe pagar.

-Las causas que harán cesar la prórroga para el pago de créditos fiscales.

-El orden de aplicación de los pagos de créditos fiscales cuando éstos se constituyan de diversos conceptos.

-La figura del pago bajo protesta en los casos que el sujeto pasivo pretenda interponer algún recurso contra el mismo.

-Los casos en que haya derecho a solicitar la devolución de pagos de créditos fiscales, y las reglas para hacerlo.

-La existencia de la compensación como medio de extinguir créditos fiscales y las reglas a que se sujetará.

-La figura de la prescripción en materia fiscal y sus reglas específicas.

-La figura de la cancelación de créditos fiscales y sus requisitos.

V. De los Ilícitos Fiscales

En este título se contendrán las disposiciones que prevean las conductas que, realizadas por los particulares, se constituyan en faltas cuyo hecho pueda ser tipificado como delito o como infracción en materia fiscal; se dividirá en dos capítulos, el primero para el señalamiento de los delitos y las penas aplicables, y el segundo para el señalamiento de las infracciones y las sanciones aplicables.

V.-I. De los Delitos Fiscales

En este capítulo se establecerán las reglas relativas a:

-La forma del procedimiento que deberá observar la autoridad municipal para que proceda la acción penal.

-La facultad de las autoridades fiscales de hacer efectivos los créditos fiscales o gravámenes eludidos.

-Los requisitos especiales en la materia para que proceda la suspensión condicional de la condena.

-La aplicación supletoria de leyes penales.

Los delitos que deben preverse serán enunciativamente los que se comentan por:

-Los servidores públicos que practiquen o pretendan practicar visitas domiciliarias sin mandamiento escrito de autoridad competente.

-Quienes proporcionen datos falsos para su inscripción en el registro de contribuyentes, con perjuicio para la hacienda pública municipal, así como para quienes consientan o toleren el use de su nombre para los mismos efectos, cuando con

ello, se pretenda causar un perjuicio a la hacienda municipal.

-Quienes graben, manufacturen o impriman sin consentimiento de la autoridad municipal, medios para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales; así como para quienes los usen a sabiendas de que son falsificados.

-Se preverán asimismo, los casos en que se considera la existencia del delito de defraudación fiscal en perjuicio de la hacienda municipal y el delito de rompimiento de sellos.

En todos los casos anteriores se señalara la pena a que se hará acreedor quien cometa los delitos previstos.

V.-II. De las Infracciones Fiscales

En este capítulo se señalaran los actos u omisiones que serán considerados como infracciones a las disposiciones fiscales, con la finalidad que la tipificación expuesta sirva para establecer el monto de la sanción, pues debe considerarse que, en general, el incumplimiento de las obligaciones establecidas por las leyes fiscales es una infracción en la materia.

En todo caso, se preverán las infracciones que cometerán, tanto los servidores públicos que tengan relación con la hacienda pública, como los sujetos pasivos responsables directos, responsables solidarios, responsables objetivos y los terceros.

Se establecerán también las reglas para la imposición de las sanciones aplicables, tales como:

-La obligación de la autoridad municipal de fundar y motivar la resolución en que imponga una sanción.

-Las referentes a los casos en que sean varios los responsables de un acto u omisión y en que se infrinjan diversas disposiciones fiscales y cuando sean infracciones continuas.

-Los casos de infracciones menores que no tengan como consecuencia la evasión de obligaciones fiscales.

-Las excepciones para la imposición de sanciones, tales como los casos de fuerza mayor o el cumplimiento voluntario de la obligación.

VI. De los Procedimientos y Recursos Administrativos

En este título cuyo contenido se dividirá en cinco capítulos, deben incluirse las normas a que se sujetarán los diferentes procedimientos de que se valdrá la autoridad fiscal municipal para la ejecución de sus disposiciones.

VI.-I. De las Disposiciones Generales

El contenido de este capítulo se referirá a las normas legales que serán aplicables en todos los procedimientos administrativos que realice la autoridad municipal, mismas que se referirán a:

- El impedimento de realizar tramites administrativos ante la autoridad fiscal por medio de la gestión de terceros, sin que se cubran los requisitos para la presentación.
- Las formalidades que deben cubrirse para la representación de personas físicas o morales ante la autoridad municipal.
- Las formas de notificar acuerdos de la autoridad municipal a los particulares, cuando pudieren ser impugnados por los medios legales, mismas que, en todo caso, serán: personalmente, por medio de oficio entregado por mensajeros y por edictos en los casos que se prevén por ley.
- La forma de notificar los acuerdos distintos de los señalados en el párrafo anterior.
- Los lugares en que podrán realizarse las notificaciones personales y las formalidades para hacerlo.
- Las formas y lugares para realizar las notificaciones por oficio o por edictos.
- La disposición relativa a los efectos de notificación por el reconocimiento expreso de los interesados o sus representantes.
- El cómputo para la vigencia de iniciación de los efectos de las notificaciones.
- Las reglas para el computo de los términos establecidos por las disposiciones fiscales.
- El señalamiento de los días que serán considerados como inhábiles, para efectos fiscales y las reglas para su fijación.
- La iniciación de la vigencia para el computo de términos fiscales.

VI -II. De las Visitas Domiciliarias

En este capítulo se contendrán las disposiciones a que deberán sujetarse las visitas domiciliarias, previéndose en todo caso, el otorgar a los visitados las garantías individuales relativas a la legalidad del procedimiento y el derecho de audiencia en los casos que procedan. Las normas relativas se referirán a:

- La obligación de realizar la visita sólo por mandamiento expreso de autoridad competente y los requisitos de la orden correspondiente.
- La obligación del visitador de identificarse plenamente ante el visitado, acreditando su personalidad por medio de credencial expedida por la autoridad competente.

-La obligación de requerir el nombramiento de dos testigos por parte del visitado y, en caso de negativa de este, la facultad de los visitadores de designarlos.

-La obligación del visitado de proporcionar y mantener a disposición de los visitadores los elementos de comprobación de sus obligaciones fiscales cumplidas, o exigir en su caso su cumplimiento.

-La obligación de los visitadores de consignar en actas todos los hechos u omisiones determinados en la auditoria, las cuales serán en su caso, parciales o finales o complementarias.

-Las formalidades para la firma de las actas y la obligación de entregar una copia al visitado.

-El derecho de los afectados para inconformarse con el resultado de las actas de visita.

-El principio de legalidad otorgado a los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, así como los casos en que deberán probar estas tal aseveración.

-La obligación del personal que intervenga en los diversos tramites administrativos de guardar la debida reserva con los datos e informes de que conozcan, con motivo de ellos y las excepciones previstas para el caso.

VI.-III. Del Procedimiento Administrativo de Ejecución

En este capitulo se plasmaran las normas que regirán el procedimiento aplicable para hacer efectivos los créditos fiscales que no hayan sido cubiertos voluntariamente por los obligados, en los términos previstos por las leyes.

Su estructuración se dividió en cinco secciones para los efectos de determinar los distintos momentos que regirán en la materia, incluyéndose en la última de ellas, por razones de operatividad, un medio del que pueden valerse los terceros ajenos al mismo, que vean afectados sus intereses jurídicos.

Sección Primera

Disposiciones Preliminares

Como disposiciones de aplicación general o básicas para el inicio del procedimiento administrativo de ejecución se contemplan sólo tres, que son:

-El momento en que puede iniciarse el procedimiento, mismo que puede ser al día siguiente del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la obligación fiscal o bien, puede establecerse un periodo de tiempo entre el vencimiento y la iniciación del mismo.

-La obligación de satisfacer, en caso de vencimientos periódicos, la totalidad de las obligaciones vencidas, sin necesidad de notificaciones u otras formalidades especiales, lo que se realizara conjuntamente con los recargos y gastos de ejecución.

-La determinación o concepto de los gastos que se realicen durante el procedimiento y que serán considerados como inherentes a la ejecución, mismos que serán cubiertos por el deudor.

Sección Segunda Del Requerimiento

Aquí se plasmaran las disposiciones que deben seguirse para los efectos de notificar la existencia de un crédito fiscal no satisfecho en tiempo, debiendo preverse:

-La autoridad que deberá ordenar la diligencia de requerimiento de pago, y el procedimiento que se seguirá en caso de no realizarse el mismo en el momento de requerirse.

-La forma de notificarse el acuerdo de la autoridad, misma que deberá ser personal o por edictos en los casos previstos por la Ley.

-La obligación de levantar acta pormenorizada del acto de requerimiento.

-La dependencia del gobierno municipal, en donde se radicara tal procedimiento, misma que corresponderá al órgano facultado para llevarlo a cabo.

-Los requisitos que deberán observarse para iniciar el procedimiento contra responsables directos o solidarios de un crédito fiscal no cubierto en tiempo.

Sección Tercera Del Secuestro Administrativo

En esta sección se establecerán las reglas y formalidades a que se sujetará el aseguramiento o secuestro administrativo de bienes para garantizar el interés fiscal en la vía administrativa. Las normas que deben aparecer, serán:

-La descripción de los casos en que procede el aseguramiento de bienes.

-Las formalidades que deberán observarse en la diligencia.

-El orden para la designación de los bienes que deben embargarse, misma que se realizara por el ejecutado y, en su negativa, por el ejecutor.

-Los casos en que el ejecutor podrá designar bienes sin sujetarse al orden establecido para ello.

-Las formalidades para la traba real sobre bienes ya embargados por otras autoridades.

-El procedimiento a seguir en los casos de oposición de un tercero en el momento de la ejecución, que alegue que los bienes son de su propiedad.

-La descripción de los bienes exceptuados de embargo.

-El procedimiento para el embargo de negociaciones industriales, comerciales, de prestación de servicios, agrícolas y ganaderas.

-Las disposiciones que regulen el monto de los bienes a embargar, mismos que deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones pendientes de pago, los gastos de ejecución y los vencimientos a futuro.

-La forma de designar depositario de los bienes embargados.

-Las reglas aplicables a casos específicos con relación a los bienes embargados y a la aplicación de su producto.

Sección Cuarta

De los Remates

Aquí, se contendrán las normas que regularan los remates de los bienes embargados, cuando el deudor no realice el pago correspondiente, estableciéndose las siguientes disposiciones:

-El termino que se concederá a partir del embargo, para iniciar los procedimientos de remate en los casos de no existir objeción o, en su caso, cuando la resolución correspondiente quede firme.

-La obligación de realizar el remate en subasta publica y el señalamiento del lugar en que se llevará a cabo.

-La base para el remate que será el avalúo pericial.

-Las formalidades que deben observarse para efectuar los avalúos.

-La obligación de obtener de la oficina registral, los documentos que acrediten la inscripción de los gravámenes o libertad de éstos, tratándose de remates de inmuebles, derechos reales o negociaciones.

-El término que debe transcurrir desde la fijación del valor de los bienes, para la publicación de la convocatoria, los lugares de su publicación y las veces que debe publicarse.

-El contenido que deberá tener la convocatoria.

-La obligación de citar personalmente a los acreedores que hubiesen aparecido en los certificados de gravámenes o en su caso, en los edictos de remate si se desconoce su domicilio.

-La facultad del deudor para librarse de la ejecución mientras no se apruebe el remate, y en caso de haber sido ejecutado, el porcentaje que se pagara en concepto de indemnización.

-El porcentaje del avalúo que representara la postura legal.

- Las formalidades que deben observarse para se,, - postor y el contenido de la postura.
- El procedimiento para la subasta y los tramites posteriores.
- Las causas de adjudicación en favor del municipio.
- Las excepciones para ventas fuera de subasta.
- La forma de distribución y aplicación del producto del remate.

Sección Quinta De las Tercerías

En esta sección se incluye la oposición de tercero y el procedimiento de su trámite, medio del que podrán hacer use los terceros ajenos al procedimiento administrativo de ejecución, cuando los bienes embargados en éste sean de su propiedad; se contemplan las siguientes normas que regulan:

- Las causas que clan origen a la tercería, que pueden ser la exclusión de dominio o la preferencia en el pago de adeudos, en favor del tercerista, así como las fases procésales en que procede la interposición del recurso.
- Las formalidades para la, presentación del escrito y las fases del procedimiento que se seguirán ante la autoridad fiscal.

VI.- IV.- Del Procedimiento de Clausura de Giros

En este capítulo se presenta un procedimiento para que la, autoridad haga use de las facultades en materia de clausura de giros. Para ello, se establece la clausura como un procedimiento de orden publico, a efecto que la autoridad municipal pueda recurrir a el en defensa, tanto de los intereses inherentes de la sociedad, como los de la hacienda municipal misma.

Las disposiciones que debe contener este capítulo, normaran:

- La existencia del procedimiento de clausura de giros, con carácter de orden público, a efecto de suspender actividades y actos de cualquiera naturaleza que constituyan una conducta ilegal o delictiva que contravenga las leyes y disposiciones fiscales.
- Los casos en que se procederá a la clausura.
- Los plazos en que se otorgara al particular para que cumpla sus obligaciones fiscales, apercibido que de no hacerlo, se procederá a la clausura.
- Los casos en que se clausurará sin más trámites.

VI.-V. Del Procedimiento de Revocación de Licencias

En este capítulo se contendrán normas que permitan a la autoridad municipal en caso de ser necesario, proceder a cancelar las licencias de funcionamiento de giros y se regularan:

- Los casos en que proceda la cancelación.
- La obligación de notificar al afectado el inicio del procedimiento.
- El plazo que se concede al afectado para que comparezca a ofrecer pruebas y hacer valer lo que a sus intereses convenga.
- La forma y termino para el desahogo de las pruebas.
- La expedición del acuerdo que resuelva lo conducente.
- La obligación de notificar el acuerdo anterior al afectado y de concederle plazo para el cierre voluntario del giro, apercibiéndolo que de no hacerlo, se procederá a la clausura.

VI.-VI. Del Recurso de Reconsideración

Dado que en el desarrollo de este trabajo se pretende mostrar únicamente el contenido mínimo de los documentos, en este capítulo sólo se contemplará el recurso de reconsideración, mismo que se hará valer ante la autoridad administrativa que dicte el acto recurrido.

La resolución del recurso administrativo por parte de la autoridad municipal no es, sin embargo, la ultima instancia que decidirá la controversia. Deberá, así, establecerse el señalamiento de la autoridad competente para revisar lo actuado en la resolución de este recurso.

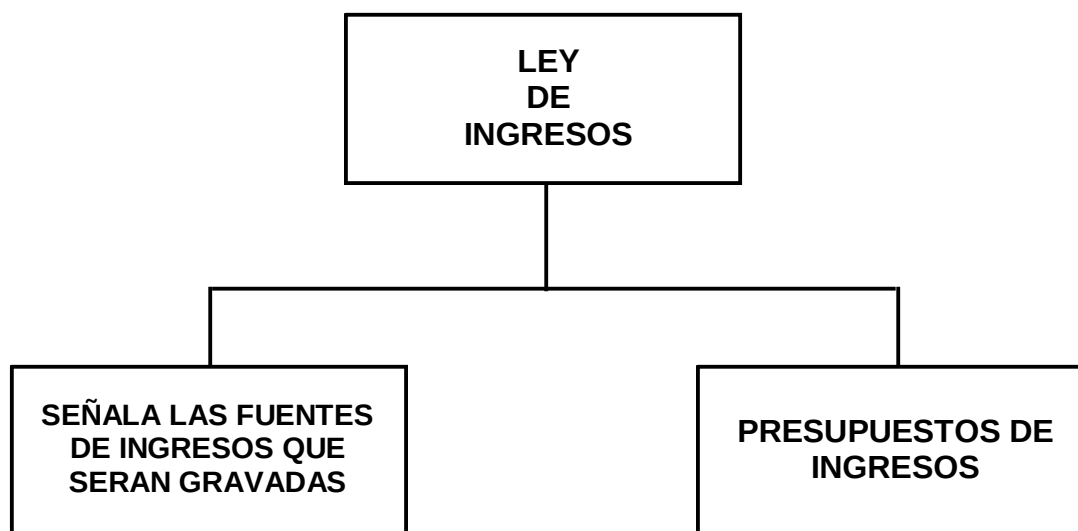
En el caso de las entidades que no cuentan con un tribunal específico para la materia fiscal o administrativa, podrán contemplarse otros recursos en este mismo capítulo, estableciendo inclusive la creación de órganos independientes para su resolución.

Las disposiciones que en este capítulo se plasmen deberán referirse a las normas que regulen:

- Los actos contra los cuales procederá la interposición del recurso, mismos que en esencia se referirán al procedimiento administrativo de ejecución, a las resoluciones que determinen o nieguen la devolución de créditos fiscales.
- La forma de tramitación del recurso, desde la interposición del escrito inicial, hasta su resolución, incluyendo las pruebas y su desahogo.

17.4.4. Ley de Ingresos Municipal

La Ley de Ingresos Municipal es el documento que establece los gravámenes que tendrán vigencia durante un ejercicio fiscal determinado, para que los municipios acudan a ellos como medio de allegarse los recursos necesarios para solventar los gastos de su administración. En consecuencia, la Ley de Ingresos cumple dos funciones: Una que corresponde al señalamiento de las fuentes de ingresos que serán gravadas para la obtención de los recursos y, la otra, para establecer lo que se denomina como el presupuesto de ingresos o lo que es lo mismo, la estimación de los ingresos a obtener durante un determinado período administrativo, así como el señalamiento de las tasas, cuotas y tarifas de algunas otras disposiciones específicas que en relación a cada uno de los gravámenes que ésta establece, deben señalarse para que obliguen a los particulares.



Es conveniente señalar que si bien la Ley de Hacienda Municipal establece en forma definitiva las fuentes a que puede acudir para la obtención de los ingresos de los municipios, de modo que en caso de no existir previsto el cobro por determinado concepto en la Ley de Hacienda Municipal, éste no podría establecerse en la Ley de Ingresos, no es forzoso que en este se contemplen todas las fuentes establecidas en aquélla; es decir, la elaboración de la Ley de Ingresos, da vigencia a los gravámenes necesarios para la obtención de recursos durante un periodo determinado, pudiendo prescindirse de gravar determinadas fuentes, no obstante que estén previstas en la Ley de Hacienda Municipal.

Las Leyes de Ingresos Municipales, deben contener también las cuotas, tasas y tarifas, como ya lo señalábamos anteriormente, que deben fijarse para el ejercicio fiscal correspondiente; sin embargo, en algunos estados de la República, es en la Ley de Hacienda donde se señalan dichas cuotas y tasas. Desde luego que esto último no es contrario a las técnicas legislativas en materia tributaria, pero podría representar un inconveniente con relación a la operatividad y aplicación de los gravámenes, puesto

que sería difícil que en un sólo documento de aplicación en todos los municipios de un estado, pudieran establecerse cuotas diferentes para cada uno de ellos, cayendo, en consecuencia, en la cómoda solución de establecer cuotas iguales para los municipios con características totalmente diferentes.

Dado que la Ley de Ingresos constituye el concepto básico de este trabajo, el análisis de la misma y su observación, tanto en su fase de concepción, creación y legitimación, así como su aplicación, lo habremos de tratar con posterioridad más ampliamente en este trabajo, para lo cual se dedica el siguiente capítulo.

Capítulo 3

Contenido, Estructura y Proceso de Elaboración de la Ley de Ingresos Municipal

Estos documentos normativos establecen los gravámenes que tendrán vigencia para que los municipios puedan allegarse los recursos necesarios para solventar los gastos de su administración. Esto es, mediante la expedición de las leyes de ingresos se da vigencia al poder tributario, señalándose cuáles serán las fuentes que serán gravadas para que el municipio obtenga los ingresos requeridos, para financiar las erogaciones que serán previstas en su presupuesto de egresos.

Las leyes de ingresos cumplen dos funciones: una que corresponde al señalamiento de las fuentes de ingresos que serán gravadas para la formación de los recursos y, la otra, para establecer lo que se denomina como el Presupuesto de Ingresos o la estimación de los ingresos a obtener durante un determinado periodo.

Como anteriormente se señaló, el principio de anualidad de las Leyes de Ingresos Municipales se establece generalmente en las constituciones de los estados, con lo que se sientan las bases para determinar las previsiones de egresos también durante un período anual.

En la practica, en algunos estados de la Republica se ha establecido la costumbre legislativa de señalar en la propia Ley de Hacienda las tarifas, cuotas y tasas con que se gravaran las fuentes de ingresos, dejando a la Ley de Ingresos la función de regular en su caso, la vigencia de su aplicación y cobro, así como de ser el documento que prevea el monto de la recaudación por los diferentes conceptos. Es decir, es en la misma Ley de Hacienda donde se establecen las cuotas, tasas o tarifas que se aplicarán para el cobro de los diferentes conceptos de ingresos.

Al respecto, se considera pertinente señalar que si bien el establecimiento de las cuotas, tasas o tarifas en la Ley de Hacienda no es contrario a las técnicas legislativas en materia tributaria, si podría representar un inconveniente con relación a la operatividad y aplicación de los gravámenes, puesto que seria un ejemplo limitante para algunos municipios en razón de sus diferentes características económicas.

No podría negarse que uno de los principales problemas que afrontan los municipios, con relación a la obtención de sus recursos, se ve manifestado en el hecho que, ante la carencia de potestad tributaria que les permita prever en forma individual sus fuentes de ingresos, se les encuadra dentro de parámetros generales que en muchos casos no son los idóneos para sus necesidades. Así, se expiden leyes de ingresos que son de aplicación en varios municipios, incluso con características diferentes. Esto se agrava -

si se toma en cuenta que las leyes de hacienda de los municipios son de cobertura estatal, y que de incluirse en ellas las cuotas, tasas o tarifas se estaría dando un tratamiento igual a todos los municipios de un estado, aún cuando en algunos casos se busque atacar esta situación agrupándolos en diferentes categorías.

Por lo anterior, se estima conveniente buscar fórmulas que permitan la disgregación de los documentos de leyes de ingresos municipales, procurando asimismo, en caso de no ser posible su individualización, en virtud de la amplia fragmentación de los territorios estatales en municipios con diferentes características, la agrupación de aquellos que por su naturaleza propia tengan rasgos particulares semejantes.

CUADRO No. 1

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
FUNCIONES QUE REALIZAN LAS LEYES DE INGRESOS**

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.- Da vigencia a los gravámenes	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●
2.- Señala cuotas, tasas y tarifas	●	●		●	●	●		●	●	●	●	●		●		●	●			●	●	
3.- Determina el rendimiento de cada gravamen	●						●		●									●				
4.- Establece otros elementos		●		●	●	●											●					
5.- Establece obligaciones específicas por cada gravamen		●		●	●	●			●	●							●					
6.- Establece y reglamenta obligaciones de carácter general	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●			
7.- Concede algunas facultades a autoridades municipales	●			●	●	●			●	●	●	●	●		●		●				●	●

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados por estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes , AGS. | 10. Guadalajara, Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosi, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacan, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

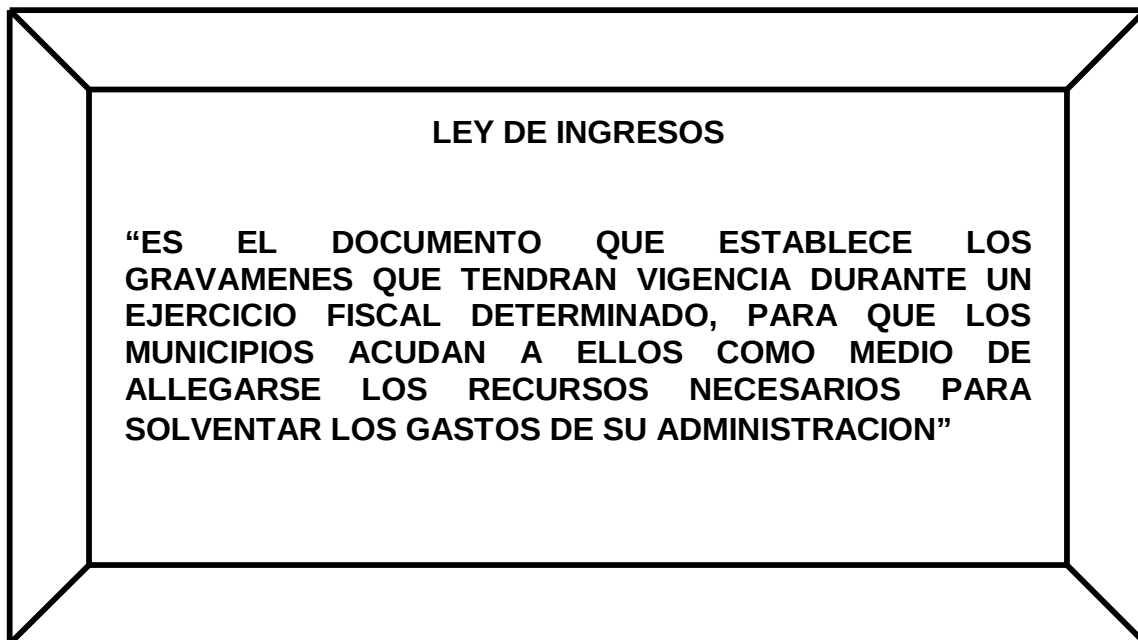
- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11. Mpios. Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12. Mpios. Edo. Michoacán | 20. Mpios. Edo. Tamaulipas |

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.1 CONCEPTO Y CONTENIDO

3.1.1 Concepto

La Ley de Ingresos Municipal, es el documento que establece los gravámenes que tendrán vigencia durante un ejercicio fiscal determinado, para que los municipios acudan a ellos como medio de allegarse los recursos necesarios para solventar los gastos de su administración. En consecuencia, la ley de Ingresos cumple dos funciones: Una que corresponde al señalamiento de las fuentes de ingresos que serán gravadas para la obtención de los recursos y, la otra, para establecer lo que se denomina como el presupuesto de ingresos, o lo que es lo mismo, la estimación de los ingresos a obtener durante un determinado periodo administrativo, así como el señalamiento de las tasas, cuotas y tarifas y algunas otras disposiciones específicas que en relación a cada uno de los gravámenes que ésta establece, deben señalarse para que obliguen a los particulares.



Como se ha dicho, es conveniente señalar que, si bien la Ley de Hacienda Municipal establece en forma definitiva las fuentes a que puede acudir para la obtención de los ingresos de los municipios, de modo que en caso de no existir previsto el cobro por determinado concepto en la Ley de Hacienda Municipal, este no puede establecerse en la Ley de Ingresos, no es forzoso que en esta se contemplen todas las fuentes establecidas en la Ley de Hacienda; es decir, la elaboración de la Ley de Ingresos, da vigencia a los gravámenes necesarios para la obtención de recursos durante un periodo determinado, pudiendo prescindirse de gravar determinadas fuentes, no obstante que estén previstas en la Ley de Hacienda Municipal.

3.1.2 Contenido

Son seis los aspectos básicos que comprende el contenido de la Ley de Ingresos Municipal, los cuales conforman y dan cuerpo a esta norma básica

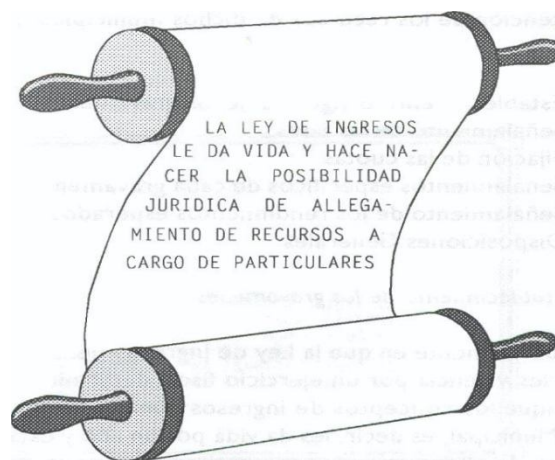
para la obtención de los recursos de dichos municipios, y son los siguientes:

- a) Establecimiento o vigencia de los gravámenes
- b) Señalamiento de las tasas
- c) Fijación de las cuotas
- d) Señalamientos específicos de cada gravamen
- e) Señalamiento de los rendimientos esperados por gravamen
- f) Disposiciones Generales

3.1.2. I Establecimiento de los gravámenes

Consiste básicamente en que la Ley de Ingresos tiene como papel fundamental darles vigencia por un ejercicio fiscal determinado a todos o a algunos de aquellos conceptos de ingresos que se contienen en la Ley de Hacienda Municipal; es decir, les da vida por un año y establece la facultad al municipio de allegarse recursos precisamente de la aplicación de esos gravámenes que, estando contenidos en la Ley de Hacienda, no podían ser fijados a cargo de los particulares, mientras no fuera la Ley de Ingresos quien les diera vigencia por un año fiscal.

Habíamos dicho anteriormente, que no obstante que los gravámenes se contuvieran en la Ley de Hacienda Municipal, esto no era suficiente para que pudieran cobrarse a los particulares. Dijimos que era preciso que la Ley de Ingresos les diera vigencia por un ejercicio fiscal para que pudieran establecerse cobros a cargo de los particulares. Es entonces la Ley de Ingresos en este caso específico la que da vida y hace nacer la posibilidad jurídica de allegamiento de recursos a cargo de particulares. Este acontecimiento de vigencia está sujeto a todo un proceso que posteriormente habremos de analizar. Baste de momento señalar que en virtud de él, es posible que se cobren tributos e ingresos no tributarios a los particulares, porque así lo señala el precepto constitucional y lo exige el principio de legalidad, ya que todo gravamen que se establezca a cargo de un particular debe estar contenido precisamente en una ley.



3.1.2.2 Señalamiento de tasas

Otra de las funciones importantes que realiza la Ley de Ingresos Municipal, es el señalar las tasas que habrán de aplicarse a las bases, a efecto de obtener la determinación de cantidades liquidas a pagar por parte de los contribuyentes.

Habíamos comentado al referirnos a la Ley de Hacienda Municipal, que todas las disposiciones sustantivas que en materia de Hacienda Municipal existen, se distribuían de tal manera que los elementos fundamentales de los gravámenes, tales como: objeto, sujeto, base, tiempo de pago, entre otros, se establecieron en la Ley de Hacienda Municipal, dado que su característica mas importante es la poca movilidad, tanto de la ley como de estos elementos, no sucediendo lo mismo con las tasas que están sujetas a mayor posibilidad de cambio, ya por razones económicas, o bien por razones de política tributaria, por lo que se sintió conveniente acudir, para su establecimiento a un documento que también tuviera una mayor movilidad o más dinamismo que la Ley de Hacienda, como es en este caso la Ley de ingresos Municipal. En tal virtud, la mayoría de los estados de la República contemplan en sus legislaciones municipales, por lo que respecta a la Ley de Ingresos, el señalamiento en éstas de las tasas de aquellos impuestos que lógicamente están sujetos a porcentaje.

No obstante lo señalado anteriormente, en algunos de los estados de la República el señalamiento de las tasas, cuotas y tarifas esta comprendido en la misma Ley de Hacienda Municipal; en consecuencia, en estos casos, las Leyes de Ingresos solamente se convierten en un catalogo de gravámenes o un listado de impuestos y derechos, productos, aprovechamientos y participaciones vigentes en un ejercicio fiscal y, en algunos de las ocasiones, con los probables rendimientos que habrán de producir éstas, por lo que ha dado en llamarse el presupuesto de Ingresos Municipal.

3.1.2.3 Fijación de Cuotas

Las cuotas son los señalamientos en cantidad liquida que habrán de pagarse por determinadas actividades que el municipio realiza en favor de los particulares o bien, gravámenes sujetos a cuota fija, aunque no se reciban servicios ni nada a cambio. La fijación de cuotas, debido a que se expresan en cantidades absolutas, son dignas de

un importante análisis en el contexto normativo de la Legislación hacendaría municipal, dado que, como todos sabemos, la mayoría de los servicios públicos que prestan los municipios están sujetos a pagos de cuotas, y las cuotas, como nos damos cuenta, resultan obsoletas muy pronto, debido al dinamismo en el movimiento inflacionario que rápidamente hace que se rebasen estas cantidades fijas en la ley, por los costos de los insumos necesarios para la prestación de servicios públicos. En este orden de ideas, es conveniente atender con mucho detalle y detenimiento este aspecto y en el momento de la fijación de las cuotas establecer estas considerando elementos ciertos, actuales, vigentes y operantes, que produzcan los rendimientos mínimos necesarios para el resarcimiento de las erogaciones que el municipio debe de realizar, tanto en la prestación de los servicios públicos como en algunos otros servicios de naturaleza administrativa y por los cuales también se tienen establecidos derechos.

Es de esta forma cómo la Ley de Ingresos también se ocupa de señalar estas cantidades a pagar por los particulares.

3.1.2.4 Señalamientos específicos de cada gravamen

Es ésta, otra de las funciones que realiza la Ley de Ingresos y consiste en establecer ciertas obligaciones a cargo de los particulares que, por su naturaleza, resultan ser de vigencia perentoria, y es por ello que no se establecen en la Ley de Hacienda Municipal, dado que este documento es de mayor permanencia. Estos señalamientos específicos de cada gravamen, pueden consistir en ciertas obligaciones concretas que se individualizan para cada gravamen en particular, que escapen a la generalidad de las obligaciones que se establecen en el Código Fiscal Municipal, a cargo de los particulares o bien, que se establecen en la Ley de Hacienda en algunas de las ocasiones y que se puede aprovechar la publicidad anual que tienen las Leyes de Ingresos, para establecerlos con la intención de poderlos modificar en plazos menores que aquellas disposiciones que contiene la Ley de Hacienda Municipal.

3.1.2.S Señalamiento de los Rendimientos Esperados por Gravamen

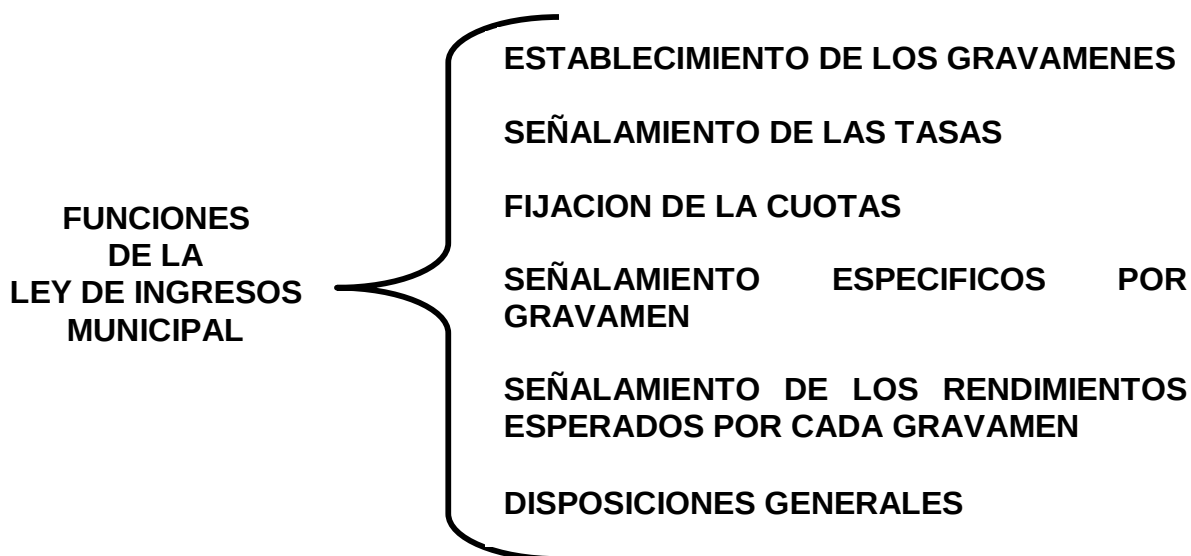
Al respecto, es importante comentar que en las leyes de ingresos municipales hay, a últimas fechas, la tendencia a que se contenga específicamente el rendimiento que se espera obtener por cada uno de los gravámenes que se están fijando en el propio documento; es decir, no solamente la Ley de Ingresos señalará las fuentes a que habrá de acudir para la obtención de los recursos, sino que también establecerá las cantidades que se espera obtener como rendimiento de cada uno de éstos.

Esta práctica no es muy generalizada en el piano municipal; sin embargo, es deseable que los municipios, desde el momento que se les autoriza el establecimiento de algún gravamen, cuenten con el probable rendimiento que se espera de éste y, lo más importante, la cantidad o tope que se está autorizando por parte de la legislatura local a obtener por la aplicación de este impuesto. Esto constituirá el presupuesto de ingresos municipal, que vendría a responder a la necesidad que establece el Artículo 115 Constitucional, de que el congreso local fijara los ingresos para cubrir el presupuesto o, mejor dicho, los municipios aprobaran sus presupuestos de egresos con base en los ingresos disponibles y estos ingresos disponibles son precisamente los que la legislatura local señala en la Ley de Ingresos y, tal vez no fuese suficiente con

que se fijaran los nombres, las cuotas y las tasas y las tarifas, si no se estableciera en la propia Ley de Ingresos el rendimiento esperado de cada uno de los gravámenes.

Suena lógico que para poder gravar a un particular, es conveniente saber la medida de los rendimientos esperados del conjunto de particulares afectados con este tipo de disposiciones, ya que solamente teniendo un techo financiero para los gravámenes que se establezcan a cargo de los particulares, que este vinculado expresamente con un techo financiero total, que se espera obtener por otros conceptos y además este ligado con un presupuesto de gasto derivado de un programa de trabajo debidamente analizado, en el que se hayan contemplado las fases o etapas de plantación, programación y presupuestación, solo así, se encontrara una vinculación natural y conveniente que justifique lesionar el bolsillo de los particulares.

Este elemento entonces, constituiría el presupuesto de ingresos, que junto con los otros elementos ya mencionados podrá formar parte de la Ley de Ingresos Municipal.



Este presupuesto podría contenerse en los primeros artículos, donde se realiza el establecimiento o vigencia de los gravámenes; es decir, se señalaría el nombre del gravamen que con eso se le da vigencia y además el rendimiento esperado, independientemente de que en capítulos por separado se contemplen las tasas, las cuotas, las tarifas y las disposiciones específicas, que para cada uno de los gravámenes se establecer a en el documento y aun aquellas otras que, de tipo general, contemplen a cada uno de los gravámenes en cuestión.

3.1.2.6 Disposiciones Generales

En este apartado habrán de considerarse todas aquellas disposiciones que, por su naturaleza, no corresponden expresa o exclusivamente a cada uno de los gravámenes establecidos en la Ley de Ingresos Municipal, y que por ello es preciso destinarles un apartado que las agrupe. Estas disposiciones complementan a la Ley de Ingresos y, de

alguna manera, permiten dar sitio a normatividad que es necesaria de manera instrumental para la Administración Hacendaría Municipal, y que no tiene lugar expreso, por no ser exclusiva de ninguno de los gravámenes que se contemplan en el ordenamiento. No obstante, hay muchos casos en que en estas disposiciones que se establecen al final de la Ley de Ingresos, se contemplan disposiciones específicas para algunos de los gravámenes que se contienen en la ley de ingresos y que solamente se fijan al final del cuerpo normativo, por razón de orden, pretendiendo establecer señalamientos de todos los gravámenes para aligerar o agilizar el contenido del cuerpo normativo en la parte que propiamente se dedica al establecimiento y vigencia de los gravámenes y a las tasas, cuotas o tarifas que estos habrán de atender y respetar. En tal virtud, no es un criterio estable el que se observa en relación con las disposiciones generales; sin embargo, en lo que si hay casi coincidencia totales en que se dedique un capítulo a estas disposiciones que, de alguna manera, pudieran ser como el sitio que permitiera campo a todo lo que no se puede establecer en otros lugares específicos.

CUADRO NO. 2
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
CONCEPTOS QUE ESTRUCTURAN LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1-Disposiciones generales	●				●	●		●	●	●		●		●						●		
2.- impuestos	●	●			●	●		●	●	●	●	●		●		●				●	●	
3.- Derechos	●	●			●	●		●	●	●	●	●		●		●				●	●	
4.- Productos	●	●			●	●		●	●	●	●	●		●		●				●	●	
5.- Aprovechamientos	●	●			●	●		●	●	●	●	●		●		●				●	●	
6.- Participaciones	●	●			●	●		●		●	●	●		●		●				●	●	
7.- Ingresos Extraordinarios		●			●			●	●			●				●					●	
8.- Generalidades		●																			●	
9.- Contribuciones de mejoras.																●						
10.- Contribuciones especiales					●					●		●				●						
11.- Disposiciones Preliminares						●										●						
12.- Ingresos Municipales en gravámenes y fondos federales repartibles										●	●											
13.- Ingresos derivados de financiamientos										●	●									●		
14.- Transitorios	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
15.- Otros ingresos	●														●							
16.- Impuestos																						
17.- Accesorios																			●			
18.- Contribuciones por ejecución de obras públicas					●			●														
19.- Contribuciones por servicios Públicos de Alumbrado								●														
20.- de los presupuestos de Ingresos	●								●													
21.- Aportaciones de Mejoras											●	●										

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados par estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

1. Aguascalientes , AGS.
2. Mexicali, BCN
3. La Paz, BCS.
4. Campeche, Camp.
5. Saltillo, Coah.
6. Colima, Col.

10. Guadalajara, Jal.
16. San Luis Potosi, SLP
17. Culiacan, Sin.
18. Hermosillo, Son.
21. Tlaxcala, Tlax.
22. Mérida, Yuc.

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

7. Mpios. Edo. Chihuahua
8. Mpios. Edo. Guanajuato
9. Mpios. Edo. Guerrero
11. Mpios. Edo. México
12. Mpios. Edo. Michoacán
13. Mpios. Edo. Nvo. León
14. Mpios. Edo. Puebla
15. Mpios. Edo. Q. Roo
19. Mpios. Edo. Tabasco
20. Mpios. Edo. Tamaulinas

3.2 ESTRUCTURA

3.2.1 Introducción

Habíamos comentado en capítulos anteriores, que la Ley de Ingresos de los municipios forma parte de lo que hemos llamado disposiciones sustantivas en materia hacendaría. Señalábamos también, que la Ley de Hacienda es el documento en el que se establecen todos los gravámenes a que pudiera, en un momento dado, acudir el municipio, a efecto de proponer la vigencia de algunos de éstos para conformar su Ley de ingresos para un ejercicio fiscal determinado. Al señalar esto, naturalmente que estaba implícito que de la estructura que contuviese la Ley de Hacienda Municipal de un estado dependería, en consecuencia, la estructura que tuviera la Ley de Ingresos del municipio.

Si tomamos en consideración que los elementos que conforman cada tributo deben ser tratados totalmente en la legislación, es decir, deberán estar íntegros los elementos de cada gravamen, como son: sujeto, objeto, base, tasa, cuota en su caso, tiempo de pago, etc. para que estos gravámenes puedan ser exigidos al particular y, como ya decíamos anteriormente, unos de estos elementos se contendrán en la Ley de Hacienda Municipal, como son: el objeto, el sujeto y la base principalmente de los gravámenes, quedando para la Ley de Ingresos la tasa, cuota o tarifa, en su caso, y algunas disposiciones específicas de los mismos. Resulta en consecuencia, lógico pensar que sería inconveniente o impropio que al tratar los gravámenes en la Ley de Ingresos, hubiese una estructura diferente a la estructura que se contuviera en la Ley de Hacienda Municipal del estado al que pertenezca el municipio que ahora presenta su iniciativa de ley, a efecto que le sea aprobada por el Congreso.

Es, en consecuencia, la Ley de Hacienda Municipal la que nos bosqueja la estructura que deberá tener la Ley de Ingresos Municipal que se integre para proporcionar recursos al municipio.

La estructura básica que se considera debe tener la Ley de Ingresos Municipal, es aquella que la divide en, por lo menos, ocho apartados que, independientemente del nombre que se le de a cada uno de ellos, se ocupe de agrupar disposiciones relacionadas con algunos aspectos básicos de la Hacienda Municipal, a los que ya nos referimos en párrafos anteriores. Estos aspectos serían aquellos que se ocuparan del establecimiento de los gravámenes, o sea el darle vigencia a un gravamen por un periodo determinado, tomando este gravamen de la Ley de Hacienda Municipal en la cual permanece prácticamente estático y darle un dinamismo para que tenga vida durante un año. Otro aspecto que debe contenerse en las disposiciones de la Ley de Ingresos, es aquel que se ocupe del señalamiento de los rendimientos esperados por cada gravamen; o sea, aquel en que el Congreso local señale cuanto va a obtener en conjunto la administración municipal por la aplicación de su ley y, especificando particularmente, cuánto se va a obtener por cada uno de los renglones de ingresos que se vayan a aplicar; esto, como comentamos anteriormente, es lo que ha dado en llamarse el Presupuesto de Ingresos y que para llegar a determinarlo se requiere todo un procedimiento completo y amplio, que implica el análisis de los rendimientos de cada una de las fuentes vigentes en el año, los rendimientos que se espera obtener con los incrementos que se les vayan a dar a las tasas, cuotas o tarifas, así como el

señalamiento de nuevas fuentes, etc. todo esto debe contenerse también en un apartado, a efecto de que el municipio cuente a ciencia cierta con una cantidad, un techo financiero que le permita su presupuestación más ágil.

Otro aspecto que se debe considerar es el señalamiento del período de vigencia de la ley, es decir, deberá de señalar expresamente que esa ley tendrá vigencia de tal y hasta tal fecha. Estos tres aspectos importantísimos, todos de la Ley de Ingresos Municipal, podrían contenerse al inicio de la misma, en un apartado que podría llamarse "Disposiciones Preliminares", para luego dar espacio a otras disposiciones que se ocupen del señalamiento de las tasas, las cuotas y las tarifas, que por cada uno de los elementos o gravámenes que se señalen en la ley deben establecerse, y el señalamiento o señalamientos específicos de algunas disposiciones que atañan solo a los gravámenes en particular y que deban ir anotadas inmediatamente enseguida del gravamen. Para estos dos aspectos, cabría destinar en la ley de Ingresos Municipal seis apartados, destinados a los siguientes aspectos: Impuestos, Derechos, Contribuciones Especiales, Productos, Aprovechamientos y Participaciones. En estos seis apartados se contendrían particular cada uno de los gravámenes que se deriven como subapartados de estos, y las tasas, cuotas y tarifas que a cada uno le correspondiese. Otros aspectos que deben también considerarse en la Ley de Ingresos Municipal serían aquellos que se ocuparan de hacer señalamientos generales para varios gravámenes, o para todos los gravámenes que se contengan en la ley, y que tengan una vigencia solo por un ejercicio fiscal, y aquellas otras disposiciones de vigencia poco duradera que no justifiquen modificar la Ley de Hacienda y que, en consecuencia, deben incluirse en este cuerpo normativo. Estas disposiciones darían cuerpo a un apartado que podría denominarse "Disposiciones Generales".



- ❖ **DISPOSICIONES PRELIMINARES**
- ❖ **IMPUESTOS**
- ❖ **DERECHOS**
- ❖ **CONTRIBUCIONES ESPECIALES**
- ❖ **PRODUCTOS**
- ❖ **APROVECHAMIENTOS**
- ❖ **PARTICIPACIONES**
- ❖ **DISPOSICIONES GENERALES**

De lo señalado en los párrafos anteriores, se desprende que son ocho, por lo menos, los componentes básicos o aspectos básicos que deben ser tratados en la Ley de Ingresos Municipal, conformando cuerpos homogéneos como podrían ser títulos, capítulos o libros según estuviese conformada la Ley de Hacienda; esos apartados podrían ser los siguientes:

- I. Disposiciones Preliminares
- II. Impuestos
- III. Derechos
- IV. Contribuciones Especiales
- V. Productos
- VI. Aprovechamientos
- VII. Participaciones
- VIII. Disposiciones Generales

Cada uno de estos apartados, a su vez se debe subdividir en tantos subapartados como gravámenes contenga o materia contenga, de tal suerte que si estos son títulos, se puedan dividir en tantos capítulos como, en un momento, dado lo permita la naturaleza de los gravámenes que surjan y se señalen en la Ley de Ingresos. Posteriormente, estos subapartados se irán dividiendo en aquella subdivisión clásica que, para efectos de técnica legislativa, es usual y que es la siguiente:

Primeramente, los libros que se dividen en títulos, y estos que se dividen a su vez en capítulos; los capítulos que se dividen en secciones, las secciones a su vez se dividen en artículos; los artículos en fracciones, las fracciones en incisos, los incisos en subincisos y finalmente los párrafos.

Aunque es diferente la forma como se integran las leyes de ingresos de los municipios de los diferentes Estados de la Republica, las cuales, en algunos casos, se ocupan solo del señalamiento del rendimiento que habrá de obtenerse por los gravámenes; o sea, solo establecen el presupuesto de ingresos, mientras que en otros casos, se ocupan de dar vigencia a los gravámenes, de señalar cuotas, tasas y tarifas, de determinar rendimiento por cada gravamen, de establecer otros elementos, como son: bases, objetos, etc.; también de establecer obligaciones específicas por cada gravamen, conceder algunas facultades a [as autoridades municipales, o reglamentar y establecer obligaciones de carácter general. No obstante ese enorme mosaico de diferencias que existe en las topologías de leyes de ingresos para los municipios, nosotros hemos considerado que una Ley de Ingresos mas o menos completa, seria la que contuviese los ocho apartados a que aludimos en párrafos anteriores, por lo que al contenido de la misma ley ya no estableceremos diferencias al hablar de las distintas estructuras que vamos a analizar, solamente estableceremos diferencias en la forma, más no en el fondo, que finalmente ya quedó establecido.

Si optamos por una primer estructura en la que a cada uno de los ocho apartados le llamáramos títulos, tendríamos la siguiente estructura:

Título Primero. Disposiciones Preliminares
Título Segundo. Impuestos
Título Tercero. Derechos
Título Cuarto. Contribuciones Especiales
Título Quinto. Productos
Título Sexto. Aprovechamientos
Título Séptimo. Participaciones
Título Octavo. Disposiciones Generales

Si decidimos separar los ingresos tributarios de los no tributarios, cada uno de los grupos que se hiciera tendríamos que denominarlo "Libro", y obligaríamos con esto que la materia, tanto de las disposiciones preliminares como de las disposiciones generales, también integrasen otro libro, y entonces tendríamos la siguiente estructura:

Libro Primero. Disposiciones Preliminares
Título Único

Libro Segundo. Ingresos Tributarios
Título Primero. Impuestos
Título Segundo. Derechos
Título Tercero. Contribuciones Especiales

Libro Tercero. Ingresos no Tributarios
Título Primero. Productos
Título Segundo. Aprovechamientos
Título Tercero. Participaciones
Título Cuarto. Disposiciones Generales
Capítulo Único.

Una tercera clasificación sería la que resultara si optáramos por considerar que las participaciones son ingresos que no corresponden cabalmente a los ingresos no tributarios y, dado que tampoco son totalmente tributarios, se establecería un apartado especial para estos, en cuyo caso la estructura básica de la Ley de Ingresos sería la siguiente:

Libro Primero. Disposiciones Preliminares
Título Único

Libro Segundo. Ingresos Tributarios
Título Primero. Impuestos
Título Segundo. Derechos
Título Tercero. Contribuciones Especiales

Libro Tercero. Ingresos no Tributarios
Título Primero. Productos
Título Segundo. Aprovechamientos

Libro Cuarto. Participaciones
Título Primero. Participaciones Federales
Título Segundo. Participaciones Estatales

Libro Quinto. Disposiciones Generales
Capítulo Único.

Independientemente de que se opte en un momento dado por cualquiera de las tres clasificaciones que aludimos con anterioridad, en el momento de señalar la estructura general completa de la Ley de Ingresos, no encontraríamos diferencia de fondo en las tres estructuras, de tal suerte que los subcapítulos o subtemas o como se les llame en cada caso, en que se dividan las diferentes partes de la ley, serian considerados o conformados con la misma sustancia. De lo anterior, resulta poco practico profundizar en el análisis particular de cada una de las estructuras, y nos concretaremos solo a enunciarlas sin mayores comentarios particulares, dado que la estructura fundamental ya fue dada con anterioridad, y ahora sólo veríamos la estructura completa de cada una de las tres tipologías que hemos seleccionado.

CUADRO No. 3
Estructura de la Ley de Ingresos Municipal y Funciones
que Contienen sus Apartados

Estructura	Funciones
I.- Disposiciones Preliminares	1.-Establecimiento de los gravámenes 2.-Señalamiento de los rendimientos esperados por cada gravamen. 3.-Señalamiento del periodo de vigencia de la Ley
II.- Impuestos III.- Derechos IV.- Contribuciones Especiales V.- Productos VI.- Aprovechamientos	4.- Señalamiento de las tasas 5.- Fijación de las cuotas 6.- Establecimiento de tarifas 7.- Señalamientos específicos por cada gravamen
VII.- Participaciones	8.- Ratificación de su establecimiento y alguna modalidad en materia de entrega
VIII.-Disposiciones Generales	9.- Señalamientos generales de varios gravámenes 10.-Disposiciones de vigencia poco duradero. (De tipo administrativo)

3.2.2 Estructura "A"

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL

CONTENIDO

TITULO PRIMERO.- DISPOSICIONES PRELIMINARES

Capítulo Único

TITULO SEGUNDO.- IMPUESTOS

- Capítulo I. Impuesto Predial
- Capítulo II. Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
- Capítulo III. Impuesto sobre Fraccionamiento, Urbanización y Fusión Terrenos
- Capítulo IV. Impuesto sobre Espectáculos y Diversiones Públicas
- Capítulo V. Impuesto sobre Loterías, Rifas y Juegos Permitidos
- Capítulo VI. Impuesto sobre Nominas
- Capítulo VII. Impuesto sobre Prestación de Servicios Profesionales
- Capítulo VIII. Impuesto sobre Anuncios
- Capítulo IX. Impuesto por Plusvalía

TITULO TERCERO.- DERECHOS

- Capítulo I. Derechos por Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
- Capítulo II. Derechos por Servicios de Alumbrado Publico
- Capítulo III. Derechos por Servicios de Limpia
- Capítulo IV. Derechos por Servicios de Mercados y Centrales de Abasto
- Capítulo V. Derechos por Servicios de Panteones
- Capítulo VI. Derechos por Servicios de Rastro
- Capítulo VII. Derechos por Servicios de Calles
- Capítulo VIII. Derechos por Servicios de Parques y jardines
- Capítulo IX. Derechos por Servicios de Seguridad Publica
- Capítulo X. Derechos por Servicios de Tránsito
- Capítulo XI. Derechos por Registros
- Capítulo XII. Derechos por Licencias y Permisos
- Capítulo XIII. Derechos por Certificaciones y Constancias
- Capítulo XIV. Derechos por Inspección y Vigilancia

TITULO CUARTO.- CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Capitulo Único. Contribuciones para Obras por Cooperación

TITULO QUINTO.- PRODUCTOS

- Capítulo I. Productos Derivados de Bienes Inmuebles
- Capítulo II. Productos Derivados de Bienes Muebles
- Capítulo III. Productos Financieros
- Capítulo IV. Otros Productos

TITULO SEXTO.- APROVECHAMIENTOS

- Capítulo I. Aprovechamientos Derivados del Sistema Sancionatorio
- Capítulo II. Aprovechamientos Derivados de Recursos Transferidos al Municipio
- Capítulo III. Aprovechamientos Provenientes del Crédito
- Capítulo IV. Aprovechamientos Diversos

TITULO SEPTIMO.- PARTICIPACIONES

- Capítulo I. Participaciones Federales
- Capítulo II. Participaciones Estatales

TITULO OCTAVO.- DISPOSICIONES GENERALES

3.2.3 Estructura "B"

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL CONTENIDO

LIBRO PRIMERO.- DISPOSICIONES PRELIMINARES

TITULO UNICO

Capítulo Único

LIBRO SEGUNDO.- INGRESOS TRIBUTARIOS

TITULO PRIMERO. IMPUESTOS

- Capítulo I. Impuesto Predial
- Capítulo II. Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
- Capítulo III. Impuesto sobre Fraccionamiento, Urbanización y Fusión de Terrenos
- Capítulo IV. Impuesto sobre Espectáculos y Diversiones Publicas
- Capítulo V. Impuesto sobre Loterías, Rifas y juegos Permitidos
- Capítulo VI. Impuesto sobre Nominas
- Capítulo VII. Impuesto sobre Prestación de Servicios Profesionales
- Capítulo VIII. Impuesto sobre Anuncios
- Capítulo IX. Impuesto por Plusvalía

TITULO SEGUNDO.- DERECHOS

- Capítulo I. Derechos por Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
- Capítulo II. Derechos por Servicios de Alumbrado Público
- Capítulo III. Derechos por Servicios de Limpia
- Capítulo IV. Derechos por Servicios de Mercado y Centrales de Abasto
- Capítulo V. Derechos por Servicios de Panteones.
- Capítulo VI. Derechos por Servicio de Rastro
- Capítulo VII. Derechos por Servicios de Calles
- Capítulo VIII. Derechos por Servicios de Parques y Jardines
- Capítulo IX. Derechos por Servicios de Seguridad Pública
- Capítulo X. Derechos por Servicio de Tránsito
- Capítulo XI. Derechos por Licencias y Permisos
- Capítulo XII. Derechos por Registros
- Capítulo XII. Derechos por Certificaciones y Constancias
- Capítulo XIV. Derechos por Inspección y Vigilancia

TITULO TERCERO.- CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Capítulo Único.- Contribuciones para Obras por Cooperación

LIBRO TERCERO.- INGRESOS NO TRIBUTARIOS

TITULO PRIMERO.- PRODUCTOS

Capítulo I. Productos Derivados de Bienes Inmuebles

Capítulo II. Productos Derivados de Bienes Muebles

Capítulo III. Productos Financieros

Capítulo IV. Otros Productos

TITULO SEGUNDO.- APROVECHAMIENTOS

Capítulo I. Aprovechamientos Derivados del Sistema Sancionatorio

Capítulo II. Aprovechamientos Derivados de Recursos Transferidos al Municipio

Capítulo III. Aprovechamientos Provenientes del Crédito

Capítulo IV. Aprovechamientos Diversos

TITULO TERCERO.- PARTICIPACIONES

Capítulo I. Participaciones Federales

Capítulo II. Participaciones Estatales

LIBRO CUARTO.- DISPOSICIONES GENERALES

3.2.4 Estructura "C"

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL

CONTENIDO

LIBRO PRIMERO.- DISPOSICIONES PRELIMINARES

TITULO UNICO

Capítulo Único

LIBRO SEGUNDO.- INGRESOS TRIBUTARIOS

TITULO PRIMERO.- IMPUESTOS

Capítulo I. Impuesto Predial

Capítulo II. Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles

Capítulo III. Impuesto sobre Fraccionamiento, Urbanización y Fusión de Terrenos

Capítulo IV. Impuesto sobre Espectáculos y Diversiones Publicas

Capítulo V. Impuesto sobre Loterías, Rifa y Juegos Permitidos

Capítulo VI. Impuesto sobre Nomina

Capítulo VII. Impuesto sobre Prestación de Servicios Profesionales

Capítulo VIII. Impuesto sobre Anuncios

Capítulo IX. Impuesto por Plusvalía

TITULO SEGUNDO.- DERECHOS

Capítulo I. Derechos por Servicios de Agua Potable y Alcantarillado

Capítulo II. Derechos por Servicios de Alumbrado Público

Capítulo	III. Derechos por Servicios de Limpia
Capítulo	IV. Derechos por Servicios de Mercados y Centrales de Abasto
Capítulo	V. Derechos por Servicios de Panteones
Capítulo	VI. Derechos por Servicios de Rastro
Capítulo	VII. Derechos por Servicios de Calles
Capítulo	VIII. Derechos por Servicios de Parques y jardines
Capítulo	IX. Derechos por Servicios de Seguridad Publica
Capítulo	X. Derechos por Servicios de Transito
Capítulo	XI. Derechos por Licencias y Permisos
Capítulo	XII. Derechos por Registros
Capítulo	XIII. Derechos por Certificaciones y Constancias

TITULO TERCERO.- CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Capítulo Único. Contribuciones para Obras por Cooperación

LIBRO TERCERO.- INGRESOS NO TRIBUTARIOS

TITULO PRIMERO.- PRODUCTOS

I. Productos Derivados de Bienes Inmuebles

Capítulo II. Productos Derivados de Bienes Muebles

Capítulo III. Productos Financieros

Capítulo IV. Otros Productos

TITULO SEGUNDO.- APROVECHAMIENTOS

Capítulo I. Aprovechamientos Derivados del Sistema Sancionatorio

Capítulo II. Aprovechamientos Derivados de Recursos Transferidos

Capítulo III. Aprovechamientos Provenientes del Crédito

Capítulo IV. Aprovechamientos Diversos

LIBRO CUARTO.- PARTICIPACIONES

TITULO PRIMERO.- PARTICIPACIONES FEDERALES

Capítulo Único

TITULO SEGUNDO.- PARTICIPACIONES ESTATALES

Capítulo Único

LIBRO QUINTO.- DISPOSICIONES GENERALES

TITULO UNICO

Capítulo Único

CUADRO NO. 4
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
I M P U E S T O S

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.- A la Propiedad Raíz	●																					
2.- Predial		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●
3.- Sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica																				●		
4.- Sobre adquisición de Inmuebles	●		●	●	●				●			●	●	●			●			●		●
5.- Sobre adquisición de inmuebles y transmisión de dominio		●																				
6.- Sobre traslación de dominios																●						
7.- Adquisición de inmuebles y derechos reales																						
8.- Sobre enajenación de bienes y prestación de servicios																						
9.- Sobre transmisiones patrimoniales							●			●												
10.- Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles							●											●	●			
11.- Sobre traslación de dominio y otras operaciones											●											
12.- Sobre transmisiones de bienes inmuebles																					●	
13.- Sobre juegos permitidos y espectáculos públicos	●	●																				
14.- Por diversiones, espectáculos públicos y juegos permitidos por la Ley									●		●											
15.- Sobre diversiones y espectáculos públicos			●		●			●					●	●	●	●		●				●
16.- Sobre espectáculos y otras Diversiones Públicas						●																
17.- Sobre				●			●					●					●					

[illegible]

[illegible]

3.2.5 Estructura "D"

De las tres estructuras que aparecieron anteriormente, hicimos la reflexión de que contenían en el fondo los mismos conceptos de ingresos a que se pudiera acudir en los tres casos, solamente diferían en cuanto a que en una las agrupamos en Títulos, en otra en Libros o en una más, separábamos las Participaciones, sin considerar éstas como ingresos tributarios o no tributarios. En este apartado referido a la estructura "D", vamos a proponer una estructura que difiere de nuestras recomendaciones hechas en las tres estructuras anteriores y que considera otra forma de presentar la ley, y considera algunos otros conceptos que ya habíamos comentado al hablar de las diferentes formas de agrupar los ingresos, pero que, sin embargo, es conveniente darla a conocer, independientemente de que no sea ésta la que -consideremos más adecuada.

Esta estructura, podría ser aquélla que se dividiera su materia en cuatro libros y que el primero de éstos fuera dedicado a los Ingresos Ordinarios, el segundo a los Ingresos Extraordinarios, el tercero a los Presupuestos de Ingresos y el cuarto a las Disposiciones Generales. Esta estructura, como podemos ver, difiere de las estructuras propuestas con anterioridad, precisamente en hacer la separación en ingresos ordinarios, y extraordinarios y por otra parte, contempla por separado un apartado para la elaboración de los presupuestos de ingresos municipales. j

Con el propósito de no diferir radicalmente de las tres estructuras dadas con anterioridad, para efectos de esta estructura, solamente consideraremos los mismos conceptos de ingresos tratándose de los tributarios y de los no tributarios a que nos referimos en las tres estructuras dadas con anterioridad, y solamente aparecerá diferente aquello que no sea posible conservar la misma naturaleza de los contenidos dados para las estructuras anteriores.

La estructura general y el contenido de esta cuarta ley seria la siguiente:

LIBRO PRIMERO.- INGRESOS ORDINARIOS

TITULO PRIMERO.- IMPUESTOS.

Capítulo	I. Impuesto Predial.
Capítulo	II. Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.
Capítulo	III. Impuesto sobre Fraccionamiento, Urbanización y Fusión de Terrenos.
Capítulo	IV. Impuesto sobre Espectáculos y Diversiones Publicas.
Capítulo	V. Impuesto sobre Loterías, Rifas y juegos Permitidos.
Capítulo	VI. Impuesto sobre Nominas.
Capítulo	VII. Impuesto sobre Prestación de Servicios Profesionales.
Capítulo	VIII Impuesto sobre Anuncios.
Capitulo	IX. Impuesto por Plusvalía.

TITULO SEGUNDO.- DERECHOS

Capítulo	I. Derechos por Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
Capítulo	II. Derechos por Servicios de Alumbrado Publico
Capítulo	III. Derechos por Servicios de Limpia.
Capítulo	IV. Derechos por Servicios de Mercados y Centrales de Abasto
Capítulo	V. Derechos por Servicios de Panteones.
Capítulo	VI. Derechos por Servicios de Rastro.
Capítulo	VII. Derechos por Servicios de Calles.
Capítulo	VIII. Derechos por Servicios de Parques y Jardines
Capítulo	IX. Derechos por Servicios de Seguridad Publica.
Capítulo	X. Derechos por Servicios de Transito.
Capítulo	XI. Derechos por Registros.
Capítulo	XII. Derechos por Licencias y Permisos.
Capítulo	XIII. Derechos por Certificaciones y Constancias
Capítulo	XIV. Derechos por Inspección y Vigilancia.

TITULO TERCERO.- CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

Capítulo Único.- Contribuciones para Obras por Cooperación.

TITULO CUARTO.- PRODUCTOS.

Capítulo	I. Productos Derivados de Bienes Inmuebles.
Capítulo	II. Productos Derivados de Bienes Muebles.
Capítulo	III. Productos Financieros.
Capítulo	IV. Otros Productos.

TITULO QUINTO.- APROVECHAMIENTOS.

Capítulo	I. Aprovechamientos Derivados del Sistema Sancionatorio.
Capítulo	II. Aprovechamientos Derivados de Recursos Transferidos al Municipio.
Capítulo	III. Aprovechamientos Provenientes del Crédito.
Capítulo	IV. Aprovechamientos Diversos.

TITULO SEXTO.- PARTICIPACIONES.

Capítulo	I. Participaciones Federales.
Capítulo	II. Participaciones Estatales.

LIBRO SEGUNDO.- INGRESOS EXTRAORDINARIOS.

TITULO UNICO.

Capítulo	I. Provenientes del Gobierno del Estado.
Capítulo	II. Provenientes del Gobierno Federal.
Capítulo	III. Empréstitos Autorizados por el Congreso del Estado.
Capítulo	IV. Aportaciones de Particulares y Organismos Oficiales.
Capítulo	V. Ingresos por Cuenta de Terceros.

Capítulo VI. Ingresos Derivados de Erogaciones Recuperables.
Capítulo VII. Otros Ingresos Extraordinarios.

LIBRO TERCERO.- DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS

TITULO UNICO

Capítulo Único

LIBRO CUARTO.- DISPOSICIONES GENERALES.

Título Único.

Capítulo Único.

CUADRO NO. 5
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
DERECHOS

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.- Por la prestación del servicio de agua potable				●																		
2.- Agua potable y alcantarillado			●																			
3.- Servicios de agua potable y drenaje									●		●			●								
4.- Del agua y alcantarillado										●												
5.- Por abastecimiento de agua potable y alcantarillado y saneamiento												●										
6.- Cuotas por panteones																				●		
7.- Por concesión del servicio de agua potable y por uso de la red de alcantarillado	●																					
8.- Recolección de basura		●	●																			
9.- Servicio de limpieza		●																				
10.- Limpieza de solares			●																			
11.- Servicio público de limpia								●													●	
12.- Del aseo público contratado											●											
13.- Por limpiezas de lotes baldíos													●									
14.- Por limpia y recolección de desechos industriales y comerciales														●								
15.- Por servicios especiales de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos															●							
16.- Por limpieza de predios no edificadas															●							
17.- Limpieza de solares baldíos																●						
18.- Servicio de aseo público				●													●					
19.- Recolección de basura																			●			

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
20.- Servicios de jardinería y de recolección, transporte, tratamiento y disposición de residuos sólidos															●							
21.- Servicios de Aseo y Recolección de basura				●																		
22.- Por Servicio de Alumbrado Público				●							●			●				●			●	
23.- Por los servicios públicos de alumbrado, aseo, recolección y transporte de basura, agua y saneamiento							●															
24.- Mantenimiento y conservación de alumbrado público								●														
25.- Servicios de alumbrado público											●											
26.- Por servicios y mantenimiento de alumbrado público															●							
27.- Por servicios prestados por Rastros Municipales	●																					
28.- Servicio de rastro					●											●				●		
29.- Por el uso de rastro público				●																		
30.- Por servicios que se prestan en el Rastro Municipal			●																			
31.- Rastro						●					●	●						●				
32.- Por servicios generales en el rastro lugares autorizados para el sacrificio de ganado																					●	
33.- Servicios generales en el rastro municipal								●	●													
34.- Por servicios de rastro y lugares autorizados														●								
35.- Rastro o inspección sanitaria															●							
36.- Traslado de animales sacrificados en los rastros															●							

[illegible]

[illegible]

[illegible]

	MUNICIPIOSAGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
91.- Autorización del permiso de demolición de una edificación				●																		
92.- Por la ejecución de obras publicas														●								
93.- Por explotación de bancos de material														●								
94.- Anuncios															●							
95.- Permisos de ruta para autobuses de pasaje urbanos y suburbanos															●							
96.- Obstáculos en la vía pública																●						
97.- Uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos y semifijos							●															
98.- Uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales											●											
99.- Empadronamiento o Refrendo Anual																	●					
100.- Registro Publico de la Propiedad y del comercio			●																			
101.- Por registro de Directores				●																		
102.- Identificación de fierros para marcar ganado magueyes											●											
103.- Por inscripciones y refrendo													●									
104.- Por expedición de cédula de empadronamiento y patente mercantil														●								
105.- Registro o búsqueda de fierros y señales para ganado.															●							
106.- Servicio de registro de refrendo de fierros																	●					
107.- Registro comercial e industrial																		●				

[illegible]

[illegible]

[illegible]

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
155.- Servicios que preste la Dirección de Servicios Médicos Municipales		●																				
156.- Servicios Catastrales			●																			
157.- Servicios y registros catastrales					●																	
158.- Depósitos de animales en los corrales municipales			●																			
159.- Alineamiento de predios, números oficiales y mediciones de terrenos			●																			
160.-Expedición de cédula catastral				●																		
161.- De (a prestación de servicios sanitarios para el control de enfermedades transmisibles.																	●					
162.- Servicios Médicos Municipales						●																
163.- Otros servicios no especificados, proporcionados por dependencias municipales						●																
164.- Derechos por copias de planos, avalúos y servicios catastrales									●													
165.- Transporte sanitario									●													
166.- Corral de consejo											●											
167.- Otros que queden consignados en las leyes respectivas											●											
168.- Por numeración de fincas urbanas												●										
169.- Por servicios urbanísticos												●										
170.- Depósito de animales en corrales															●							
171.- Servicio de planificación																●						
172.- Publicidad y propaganda																●						

[illegible]

[illegible]

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
210.- Servicios de arrastre y almacenaje					●																	
211.- Servicios de verificación vehicular					●																	
212.- Servicios de ecología					●																	
213.- Autorización de libros								●														
214.- Por concesiones								●														
215.- Servicios de promoción y publicidad turística															●							
216.- Monitor vehicular																●						
217.- De registro y licencia para el funcionamiento de aparatos fono eléctricos y licencia para espectáculos y diversiones publicas y supervisión																	●					
218.- Por la prestación de servicios de matanza en los rastros municipales																	●					
219.- El otorgamiento de concesiones para el uso y aprovechamiento de superficies de los mercados públicos																						●

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados par estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes , AGS. | 10. Guadalajara,Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosi, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacan, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11.Mpios. Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12 Mnios Frdo. Michoacán | 20. Mnios Frdo. Tamaulinas |

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.3 PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL

El proceso de elaboración de la Ley de Ingresos comprende todas aquellas actividades que deben realizarse para conformar este importantísimo documento de la Hacienda Pública Municipal, partiendo desde luego del uso de la facultad que en la mayoría de los estados otorgan las legislaturas locales a los municipios, y que consiste en que éstos pueden presentar su iniciativa de Ley de Ingresos ante la Legislatura del Estado.

Comentábamos con anterioridad, que la potestad tributaria es aquella facultad que tiene el poder publico para dar vigencia a leyes que obliguen a los particulares, específicamente en materia tributaria; es decir, es aquella facultad que tiene el poder publico para establecer tributos. Comentamos también que en materia de la tributación municipal, esta facultad esta en manos de las legislaturas de los estados y que las mismas legislaturas, a través de la ley, otorgaron a los ayuntamientos la facultad de presentar sus iniciativas de ley de ingresos con el propósito de que haya también una participación por parte de los municipios en el proceso de elaboración de este documento.

En este orden de ideas, se inicia el proceso de elaboración de la Ley de Ingresos, con un documento que podríamos llamar "Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos" y que sería aquel documento que elaborara el tesorero municipal, partiendo del conocimiento que tiene de las necesidades de la administración y de los rendimientos de la ley vigente en el ejercicio, en cuyo periodo se elabora el proyecto para la ley del próximo ejercicio, lo que le permite tener información suficiente para estimar y proyectar un documento de iniciativa de Ley de Ingresos, (este anteproyecto posteriormente veremos de que manera se elabora). El siguiente paso sería, que una vez recibido el anteproyecto por parte del presidente municipal, que es realmente el encargado de presentar un proyecto al ayuntamiento, sea revisado y analizado por el presidente y, de considerarlo procedente, luego de hacer las adecuaciones pertinentes, convertirlo en proyecto de Ley de Ingresos y presentarlo al ayuntamiento, a efecto de que este lo analice y lo discuta con el fin de aprobarlo como iniciativa de ley.

Este proyecto de Ley de Ingresos a que nos referimos en el párrafo anterior, es turnado por el ayuntamiento a una comisión interna, que en el seno del congreso se encarga de las tareas hacendarías, y que se denomina normalmente Comisión de Hacienda y Presupuestos, la cual se encarga de analizar este documento a efecto de convertirlo en la iniciativa formal, después de que sea aprobado por todo el ayuntamiento. Una vez que el ayuntamiento aprueba este documento, se constituye en la iniciativa que se remite por conducto del presidente municipal al Congreso del Estado, a efecto de que este también lo analice. Esta iniciativa es entregada a la legislatura local por los conductos que en cada Estado se establecen, y es recibido por el Congreso y turnado a una de sus comisiones, también la encargada de lo hacendario que normalmente se llama de Hacienda y Presupuestos o de Estudios Legislativos, según el caso, y es esta comisión la que se encarga del análisis técnico del documento, apoyándose para esto en sus órganos técnicos con que cuenta y, una vez que se analiza y estudia, se elabora un dictamen que se somete a la consideración del Congreso. Este dictamen es ya una proposición concreta de como deberá ser la ley, y que pudiera coincidir exactamente con la que el ayuntamiento hubiese enviado al Congreso. Luego, ya en el

seno del Congreso, en una sesión ordinaria se discute y se aprueba, o en su caso se desecha el documento de ley para efectos de convertirlo, de ser aprobado en el decreto definitivo de Ley de Ingresos.

Después de esta etapa de aprobación, llevada a cabo por el Congreso Local, el siguiente paso es coincidente con toda la elaboración de leyes en cada estado; o sea, que consiste en enviar el decreto aprobado por la legislatura al ejecutivo del estado, para efectos de que este lleve a cabo la promulgación, o sea, aquel acto en el cual el ejecutivo se conforma con la ley y ordena su cumplimiento. Esta etapa esta sujeta a aquella facultad que las constituciones de los Estados otorgan a los ejecutivos y que consisten en el veto. Según esta facultad, los ejecutivos están autorizados a rechazar, cuando así consideren pertinente, los decretos aprobados por el congreso, remitiéndolos nuevamente a la Legislatura a efectos de que sean por nueva cuenta analizados. De conformarse el ejecutivo con la ley, es decir, si la ley es promulgada, se ordena la publicación por parte del ejecutivo, con el propósito de que esta sea dada a conocer al publico, en este caso a los contribuyentes municipales que tienen que acatarla y, finalmente, el ultimo paso en el proceso, ya no de elaboración precisamente, pero como consecuencia final de este proceso, es la aplicación de la ley, o sea aquel acto mediante el cual el tesorero municipal hace use de la competencia tributaria de la cual está investido, para lograr que los obligados a hacer pagos al fisco municipal, los realicen cabal y oportunamente.

Todos estos pasos a que nos hemos referido en los párrafos anteriores, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- 1°.- Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal.
- 2°.- Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal.
- 3°.- Iniciativa de Ley de Ingresos.
- 4°.- Entrega de Iniciativa al Congreso.
- 5°.- Elaboración de Dictamen.
- 6°.- Discusión por el Congreso.
- 7°.- Aprobación por el Congreso.
- 8°.- Promulgación de la Ley de Ingresos.
- 9°.- Publicación de la Ley de Ingresos.
- 10.- Aplicación de la Ley de Ingresos Municipal (Vigencia).

CUADRO NO. 6
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
PRODUCTOS

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.- Venta de solares propiedad del Municipio			●																			
2.- Bosques municipales											●											
3.- Arrendamiento de mercados, plazas, sitios públicos o de cualesquiera otros bienes																				●		
4.- Enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Patrimonio Municipal	●																					
5.- Renta o beneficios de bienes propiedad del municipio	●																					
6.- Contraprestaciones de concesiones, explotación o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno Municipal		●																				
7.- Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles propiedad del Gobierno Municipal		●		●																		
8.- Venta explotación de bienes muebles e inmuebles del Patrimonio Municipal			●																			
9.- Bienes muebles e inmuebles						●				●												
10.- De la enajenación, arrendamiento o explotación de sus bienes							●															
11.- Arrendamiento, explotación o venta de bienes muebles e inmuebles									●													
12.- Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales											●											
13- Enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al municipio												●							●			

[illegible]

[illegible]

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
55.- Fábrica de block y tubo									●													
56.- Centrales de maquinaria agrícola									●													
57.- Asoleaderos									●													
58.- Talleres de ropa									●													
59.- Talleres de huarache									●													
60.- Granjas avícolas									●													
61.- Granjas porcícolas									●													
62.- Casas de materiales para construcción									●													
63.- Fábrica de artículos deportivos									●													
64.- Ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación municipal											●											
65.- Explotación de cualquier naturaleza de los bienes recursos propiedad del municipio												●										
66.- Arrendamiento, explotación, operación o enajenación de empresas municipales															●							
67.- Por concesión de servicios públicos municipales en los casos en que así lo determine el Ayuntamiento																						●
68.- Del piso										●												
69.- Por el uso de piso en la vía pública					●												●					
70.- Por arrendamiento, uso, concesión de casillas y pisos en los mercados																	●					
71.- Por la ocupación de locales, almacenes o cuartos fríos en los mercados municipales			●																			
72.- Otros productos	●	●		●												●						

[illegible]

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados por estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes , AGS. | 10. Guadalajara,Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosí, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacan, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11. Mpios. Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12. Mpios. Edo. Michoacán | 20. Mpios. Edo. Tamaulipas |

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3 3.1 Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos.

El anteproyecto de iniciativa de ley de ingresos, como ya mencionábamos anteriormente, es aquel documento que elabora el tesorero municipal, como consecuencia de las funciones hacendarías que realiza, las cuales lo revisten del conocimiento suficiente acerca de la realidad del municipio, en cuanto a las necesidades que este tiene, y las probables fuentes de ingresos a que puede recurrir, dado que se tiene el completo conocimiento de los rendimientos que cada una de las fuentes tributarias y no tributarias, que contempla la Ley de Ingresos, han tenido durante el ejercicio que esta transcurriendo, lo cual lo ubica en una situación privilegiada para ser el, quien tenga mayor ventaja comparativa para la elaboración del anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos.

Para llevar a cabo esta labor de elaboración del anteproyecto, tiene que elaborar o llevar a cabo por lo menos cinco etapas, cinco acciones importantes, que serian, por una parte, la cuantificación de las necesidades que tiene el municipio, traducidas estas en cifras y para lo cual tendrá que recurrir a todas las acciones que ya haya realizado hasta esa fecha, para la elaboración del Presupuesto de Egresos Municipal; es decir, todas aquellas acciones mediante las cuales obtiene de las demás dependencias de la administración municipal, la cuantificación de recursos necesarios para los programas de trabajo que cada una de estas vaya a realizar. Lo anterior, con el propósito de determinar un techo financiero, que le permita tener un conocimiento real de las necesidades totales a que habrá de enfrentarse el municipio en el siguiente ejercicio fiscal.

Luego de llevar a cabo estas actividades de cuantificación, tendrá el tesorero municipal que hacer un análisis del rendimiento que las fuentes de ingresos establecidas en su ley han tenido durante el ejercicio que esta transcurriendo, haciendo un análisis particular, partida por partida, a efecto de determinar cuanto habrán de rendir durante el ejercicio fiscal; o sea, cuanto han rendido a la fecha del análisis y la estimación probable por lo que resta del ejercicio, a efecto de obtener una cifra también total de ingresos a obtener durante el año, esto independientemente de lo que ya se tenga presupuestado a obtener, que es solo eso, un presupuesto. Aquí obtendremos ya cifras históricas, o sean aquellos rendimientos que se tengan desde el primero de enero del año del ejercicio en que se está elaborando el proyecto de iniciativa, hasta la fecha en que se haga este análisis, y la estimación de los rendimientos probables que habrán de percibirse en lo que falta del ejercicio fiscal.

Lo anterior permitirá al tesorero municipal confrontar, primeramente, los recursos a obtener en el ejercicio, con el presupuesto de ingresos que para el mismo ejercicio se elaboro el año inmediato anterior; y luego, este mismo presupuesto o calculo de rendimientos para el ejercicio, con el techo financiero que para efectos de presupuesto de egresos se requiere. Esto permitirá que, en el caso que falten recursos, el tesorero municipal pueda tomar algunas decisiones considerando las alternativas más viables, que podrían ser, por una parte, incluir nuevas fuentes de ingresos en la ley, o bien suprimir algunas de las existentes, o simplemente recurrir a la revisión de las tasas, cuotas y tarifas, actualizando las que se tienen, o incrementando aun las tasas o solamente actualizándolas con el índice de inflación habido en el periodo que se esta tomando en consideración. Todo esto permitirá que el tesorero cuente con la información y un panorama amplio, que lo pondrá en situación viable de presentar un anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos.

Naturalmente que la iniciativa a que nos referimos habrá de elaborarse con detenimiento y con profundo análisis de la realidad municipal, considerando todas aquellas situaciones que se hayan presentado en el transcurso del ejercicio fiscal y que de una manera u otra nos inclinen a conservar determinados gravámenes en la ley, incrementándolos si así es conveniente, o bien, que nos aconseje la misma experiencia retirar de la ley algunos gravámenes, porque en la práctica resultan inoperantes o de difícil control administrativo, o bien de alto costo administrativo. Ese proyecto así elaborado por el tesorero municipal se deberá presentar al presidente municipal, para que este analice parte por parte del contenido del mismo.

Lo anterior, no quiere decir que el tesorero municipal no acuda, -previamente a la elaboración del anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos al presidente municipal, a efecto de que este le de las directrices básicas que habrán de tomarse en cuenta como políticas o líneas de acción para la elaboración del Presupuesto de Ingresos Municipal, y luego la Ley de Ingresos, que es el documento que permitirá que se obtengan los recursos. Se advierte lo anterior, en virtud de que se ha comentado que es facultad y obligación, o en otras palabras, atribución del tesorero municipal la elaboración del anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos; sin embargo, se parte del principio de que el presidente municipal y el tesorero municipal actúan siempre en forma coordinada, y que el tesorero municipal acata las disposiciones que el presidente municipal le da a cada paso; de tal suerte, que el proyecto de iniciativa que resulte, tendrá que ser un documento que responda cabalmente a las necesidades específicas particulares del municipio en cuestión, y no ser solo un documento técnico, apartado totalmente de la realidad que vive el municipio al cual esta destinado a servir, como proveedor de recursos para la realización del programa de trabajo que considere el ayuntamiento deba tener el municipio en un año fiscal determinado.

Podemos concluir, que el anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos Municipal, tiene cinco etapas o pasos importantes para su elaboración, y que serian los siguientes:

- 1.- Cuantificación de necesidades.
- 2.- Estimación del rendimiento de fuentes de ingreso vigentes.
- 3.- Inclusión de nuevas fuentes de ingresos.
- 4.- Supresión de algunas fuentes de ingresos.
- 5.- Revisión de tasas y cuotas.

En relación con lo expresado en los párrafos anteriores, se advierte en algunos estados de la República la costumbre de elaborar un anteproyecto de Ley de Ingresos Municipal para cada uno de los municipios por parte de las legislaturas locales, a través de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda. Esto consideramos que es bueno por una parte, pero es malo por la otra, como a continuación lo expresaremos.

El anteproyecto de Ley de Ingresos -que debe ser elaborado por el tesorero municipal-, le permitirá hacer use de las fuentes de ingresos que a su alcance tiene, partiendo del conocimiento exacto de las necesidades de recursos, producto de ese análisis previo a que ya nos referimos y que se realiza a través de las solicitudes de recursos que hagan las diferentes unidades administrativas del ayuntamiento, y que se traduce en una determinada cantidad que, juntando las de todas las unidades administrativas, conformaran el techo financiero que deberá ser cubierto a través de los esfuerzos recaudatorios y de otra índole que se realicen al aplicar la Ley de Ingresos Municipal. El tesorero tiene además el conocimiento del potencial recaudatorio y de la capacidad contributiva que tienen los habitantes de su municipio.

En este orden de ideas, el documento que como anteproyecto elabora el tesorero, será especialmente adecuado a las necesidades del municipio del cual éste es completamente conocedor. No así, el documento que como anteproyecto elaboren los órganos técnicos de los congresos locales o las propias comisiones, dado que éstos tienen una relativa lejanía del campo de acción y de las necesidades particulares de cada municipio y, como se ha visto, es común en la práctica que este-documento sea sólo el mismo documento que, como Ley de Ingresos, tiene vigencia en el ejercicio en que se elabora el proyecto del siguiente, solamente incrementado en un por ciento las cuotas y tarifas que en él se contengan; es decir, la elaboración de este proyecto, sólo se reduce a la fijación de un incremento porcentual ciego a las cuotas, tasas y tarifas que se contemplen en la ley que tiene vigencia en el ejercicio fiscal en curso.

Como puede apreciarse, esto es una notoria desventaja, puesto que el documento que elaboren las legislaturas no es totalmente adecuado a las necesidades del municipio, y si, por otro lado, adolece de serios problemas de adecuación a la realidad particular de cada municipio; ya que al formularse de esta manera, permite que sean elaborados en serie los proyectos o anteproyectos de todos los municipios de la entidad federativa, siendo en consecuencia documentos ajenos totalmente a las necesidades particulares de los ayuntamientos, y con el agravante de que luego se les fuerza políticamente a que hagan suyo el documento propuesto, sin permitírsele si quiera modificarlo en lo que se refiere a la estructura del mismo, ni a las cuotas, ni a las tasas, ni a las tarifas que este contiene.

La razón fundamental de que no permitan las legislaturas que los municipios modifiquen los proyectos de leyes de ingresos que les remiten, se debe básicamente a que en el momento de la aprobación y discusión de las iniciativas en el Congreso, se hace esta agrupando varios municipios que reúnan o no ciertas características comunes para efectos de simplicidad en la aprobación legislativa. Esta agrupación se hace con el propósito de solamente discutir una parte, o un reducido numero de proyectos, para la totalidad de los municipios, buscando además economías en la publicación de las leyes, lo cual hace que en lugar de que sea discutida y publicada una ley por cada municipio, se discutan y publiquen solamente unas cuantas leyes para

todos los municipios y que luego sea un solo documento el aplicable a varios de ellos.

Lo comentado con anterioridad tiene grandes inconvenientes, ya que cualquier modificación que en el transcurso del ejercicio fiscal a que debe ser aplicada la ley surgiera como necesidad de proposición concreta de reforma por parte de los municipios, no será atendida o no fácilmente podrá ser atendida por las legislaturas locales por varias causas, la primera es que esa ley que pretenda ser modificada, por un solo municipio, tiene aplicación quizás en 15, 20 o mas y, los otros que no desean modificar la misma, resultarían afectados con la reforma o modificación, siendo nociva para ellos dicha reforma; o bien, puede darse el caso de que cuando el municipio tiene necesidad de reformar su ley, el congreso se encuentra en periodo de receso, y habrá que esperar hasta que nuevamente se abra el período ordinario de sesiones de la legislatura, para que pueda ser discutida y en su caso aprobada la reforma que el municipio con premura propone, y pudiera ser, que cuando sea aprobada la reforma, ya la crisis económica se hizo sentir en el municipio en cuestión.

No obstante lo anterior, la conveniencia de que se vea a la participación de las legislaturas en la elaboración de los anteproyectos de leyes de ingresos municipales, estriba en el hecho de que el órgano técnico de las legislaturas locales, por su experiencia, puede reunir en forma selectiva lo mejor de cada uno de los municipios, a efecto de que el documento que se les sugiera a cada uno de los ayuntamientos para que sea el punto de partida en la elaboración de su respectiva Ley de Ingresos, este matizado de los avances mejores, técnicas legislativas más adecuadas, apoyándose también en informaciones que las legislaturas y sus órganos técnicos reciben de otras entidades federativas y aun de otros países, siendo un documento, el que resultare de este esfuerzo, mucho más técnico y adecuado en el sentido de la teoría y en consecuencia más fácilmente defendibles las figuras jurídicas que éste contenga.

Como puede apreciarse, al parecer lo ideal seria una adecuada combinación de esfuerzos, en los que las Contadurías Mayores de Hacienda, por una parte, propusieran a los ayuntamientos iniciativas o anteproyectos de iniciativas que fueran altamente calificadas en el plano técnico, pero que concedan absoluta libertad a los municipios para que sean estos los que decidan si admiten o no seguir el camino que se les está proponiendo, o bien, que los municipios, aunque su proyecto adolezca de avances técnicos, puedan proponer una iniciativa que si responda abierta y directamente a las necesidades particulares de cada uno de ellos.

Lo que acabamos de comentar, es producto de observaciones que hemos tenido oportunidad de hacer en algunos estados del país, y creemos que es conveniente se mencione, con el propósito de ser tomadas en cuenta en aquellos estados en que exista verdadero interés de avanzar en el plano municipal, hacia una Ley de Ingresos mas sólida, mas productiva y más acorde a las necesidades específicas de cada uno de los municipios de su estado.

A continuación nos ocuparemos de analizar cada uno de los cinco apartados o acciones específicas que apuntamos con anterioridad, y que habrán de realizarse para elaborar el anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos Municipal.

CUADRO NO. 7
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
APROVECHAMIENTOS

[illegible]

[illegible]

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
46.- Reintegros de acuerdo con los contratos convenios que celebren los ayuntamientos																				●		
47.- Reintegros con cargo al fisco de Estado o de otros Municipios																				●		
48.- Aportaciones del Gobierno del Estado o de la Federación para Obras y Servicios Públicos o Programas Especiales		●										●										
49.- Recuperación Parcial de Primas de Seguros de Vida		●																				
50.- Caucciones, fianzas y depósitos cuya pérdida se declare por resolución firme		●																				
51.- Fianzas cuya pérdida se declare por resolución firme				●																		
52.- Cobro de seguro por siniestros									●													
53.- Fianzas a favor del Ayuntamiento																			●			
54.- Otorgamiento y usufructo de Derechos		●																				
55.- Participaciones en Impuestos Federales		●																				
56.- Participaciones en impuestos Estatales		●																				
57.- Participaciones Estatales y Federales													●									
58.- De las concesiones y contratos									●													
59.- Concesiones				●																		
60.- Bienes mostrencos									●													
61.- Indemnizaciones por daños causados a bienes municipales									●			●										
62.- Anticipos e indemnizaciones																●						

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
63.- Indemnizaciones por daños a bienes municipales				●							●											
64.- Indemnizaciones																			●			●
65.- Indemnizaciones por responsabilidades fincada a terceros				●																		
66.- Otros	●										●						●					
67.- Aprovechamientos diversos			●												●			●				
68.- Diversos				●									●									
69.- De los aprovechamientos						●																
70.- Cualquier otro ingreso no clasificable como impuesto, derecho, producto o participación							●															
71.- Otros no especificados									●										●			
72.- De los ingresos por aprovechamiento										●												
73.- De los derivados del financiamiento																						●
74.- Los que se obtengan de los organismos descentralizados y de las empresas de participación municipal																						●
75.- Préstamos				●																		
76.- Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, cesiones y legados											●											
77.- Montos derivados de la actualización de créditos fiscales											●											
78.- Aportaciones de particulares para la realización de obras convenidas												●										
79.- Remates																			●			
80.- Recargos y gastos de ejecución																			●			

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados par estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes , AGS. | 10. Guadalajara, Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosi, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacan, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11. Mpios. Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12. Mpios. Edo. Michoacán | 20. Mpios. Edo. Tamaulinas |

3.3.1.1. Cuantificación de necesidades.

El presupuesto de egresos municipal y la Ley de Ingresos conforman una unidad que permite al ayuntamiento, por un lado, cuantificar las necesidades de recursos que se tienen y, por otro, percibir los distintos recursos a que, según la legislación, tiene derecho a prever los montos que habrán de obtenerse por los mismos durante cada ejercicio presupuestal.

Como ya hemos dicho anteriormente, en términos generales, la Ley de Hacienda se encarga de regular los elementos como objeto, sujeto, base, forma de pago, período de pago, así como exenciones, todo con el propósito de que la autoridad hacendaría municipal obtenga sus ingresos en una forma justa, equitativa e imparcial. Por otra parte, la Ley de Ingresos señala recursos que el municipio percibirá en cada ejercicio presupuestal, estableciendo asimismo las tasas y cuotas con que se cobrará ese año los recursos municipales, las bonificaciones sobre descuentos que por el pago de las contribuciones en una sola exhibición por adelantado habrán de hacerse y la tasa de recargos vigente en cada año para las obligaciones que se cubran fuera de su período normal de pago.

Dado entonces que el ingreso y el gasto son un binomio, no podemos iniciar la elaboración del proyecto de Ley de Ingresos Municipal, si es que antes no tenemos el conocimiento preciso de las necesidades que, en materia de gasto, habremos de tener en un ejercicio fiscal determinado.

Para llevar a cabo la elaboración del presupuesto de egresos, se parte de un plan de acción a seguir por la administración en el periodo de todo su encargo, o sea de tres años, y que este plan se divida en programas anuales de actividades, y que las acciones específicas para cumplir con los programas son realizadas por las diferentes dependencias o unidades administrativas que conforman el aparato público del municipio.

Dado lo anterior, el tesorero municipal deberá recibir directamente de cada una de las unidades administrativas encargadas de los diferentes servicios, o bien, del área de presupuestos, si es que existe un departamento específico independiente de la tesorería municipal que se encargue de elaborar el programa de trabajo para todo un año, la cuantificación de esas necesidades. De ser esto último, el tesorero municipal tendrá a la mano de inmediato y fácilmente un techo financiero que será su meta a alcanzar en cuanto a los ingresos; de no ser así, este deberá darse a la tarea de solicitar a cada una de las áreas operativas encargadas de prestar servicios, una cuantificación de sus necesidades particulares, para las cuales ya se habrá de haber hecho una reunión con todos los departamentos o áreas de la administración, con el fin de que estos reciban lineamientos generales por parte del ejecutivo municipal. Estas necesidades que cada una de las áreas operativas presenta al tesorero constituirán acumuladas, el techo financiero que será el punto de partida para la elaboración del anteproyecto de Ley de Ingresos Municipal.

Contando con la información a que nos referimos en el párrafo anterior, el tesorero municipal tendrá, en su caso, facultades de calificación sobre esas necesidades, en vista de las posibilidades de recursos o de los lineamientos y políticas generales de

acción que le hubiere dado ya previamente el presidente municipal o, en su caso, el cabildo.

Haciendo use de esta atribución, hará los ajustes convenientes a cada una de las partidas propuestas por los diferentes encargados de realizar acciones operativas de prestación de servicios, a fin de que, comparados los gastos propuestos, con los gastos del año anterior, no reflejen diferencias considerables, y estén sujetos a una política de moderación, conforme lo hubiese ya determinado previamente el ayuntamiento.

En síntesis, podemos decir que esta etapa de la administración municipal consiste en las acciones que habrá de realizar el tesorero municipal, a efecto de obtener una cifra a alcanzar con la aplicación de la Ley de Ingresos, y que esa cifra será el resultado de todos los esfuerzos de programación y presupuestación en materia de servicios públicos y obras que determinara un techo financiero a alcanzar por parte del tesorero municipal.

3.3.1.2 Estimación del Rendimiento de Fuentes Vigentes.

Para iniciar esta etapa, la autoridad hacendaría municipal debe analizar cuales son las estrategias administrativas que se han señalado en el programa de financiamiento municipal, para elevar la captación de recursos, y como tales estrategias afectan las metas del municipio en esta materia; analizando los lineamientos propios de la política de ingresos contenida en el mismo programa de financiamiento, para así determinar las modificaciones que habrán de sufrir los elementos de los tributos municipales.

Cuando ya se hayan analizado las estrategias administrativas y los lineamientos de política de ingresos municipal, se recopilan datos disponibles sobre los montos de ingresos obtenidos por cada recurso en los ejercicios fiscales inmediatamente anteriores, y se elige la técnica de estimación que sea mas acorde con la información obtenida, para efectos de hacer una cuantificación adecuada de los rendimientos que habrán de proporcionarnos en el ejercicio vigente los gravámenes ya establecidos, y su proyección para el próximo ejercicio fiscal. En el programa de financiamiento municipal, la autoridad hacendaría plasma un conjunto de medidas administrativas, que es conveniente adoptar con el propósito de elevar los niveles de captación de ingresos. Estas leyes administrativas se orientan a incrementar cumplimiento voluntario de los contribuyentes, a lograr el máximo aprovechamiento de los bienes municipales susceptibles de generar ingresos, a captar los recursos transferidos a que el municipio tiene derecho y a forzar a los contribuyentes omisos para que efectúen el pago de las obligaciones fiscales que les pertenecen.

En el módulo tres del material editado por INDETEC para ser utilizado como material básico en el Curso de Especialización en Administración Hacendaría Municipal, en la pagina 93 se establece un análisis de las estrategias administrativas y su efecto en el presupuesto de ingresos, señalándose como estrategias fundamentales las siguientes:

I.- Crear y mantener actualizados los padrones de contribuyentes y el padrón de usuarios de los bienes municipales.

2.- Verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales (a partir de las actividades de la función de fiscalización, tanto interna como externa.

3.- Aplicar adecuadamente el sistema de sanciones fiscales y administrativas, llegando hasta la aplicación de los recursos a los créditos respectivos.

4.- Ejercer todas las facultades atribuidas al municipio en materia de ingresos y que este en condiciones de asumir, (incluyendo las propias de la Colaboración Administración, tales como el cobro de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales).

5.- Llevar a cabo acciones que tiendan a elevar el cumplimiento voluntario de las obligaciones, a partir, por ejemplo, de campañas de difusión y de servicios de información y asesora a los contribuyentes.

6.- Mejorar todos los aspectos relacionados con las particularidades del procedimiento fiscal, tales como: adquirir y disponer de equipos mecánicos y de cómputo, implementar locales adecuados para la recaudación, diseñar formularios claros y precisos, ubicar oficinas y cajas recaudadoras en los lugares apropiados, permitir el pago de contribuciones municipales a través del sistema bancario, mantener en orden los archivos, etcétera.

Una vez que se han fijado las estrategias administrativas que adoptará la tesorería municipal, es deseable que se traduzcan en metas cuantitativa específicas, ya que así es posible conocer su impacto en los ingresos que se espera obtener. Por ejemplo, en un municipio donde no se ha realizado en los últimos ejercicios fiscales la actividad de cobranza de los créditos provenientes de multas administrativas federales no fiscales, solo se ha podido realizar el cobro del 10% de la misma, este municipio puede adoptar la estrategia de fortalecer el procedimiento administrativo de ejecución y proponerse elevar dicho porcentaje de cobro al 80 o 90%. De tal modo, que así será posible estimar los ingresos que se espera captar por este concepto en el ejercicio fiscal que se presupuesta.

Decíamos antes, que esta etapa consiste en la estimación del rendimiento de las fuentes vigentes proyectadas en lo que fuera la Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio tomando en consideración que permanecieran las mismas fuentes.

Para llevar a cabo lo anterior, hay que elegir una técnica de estimación adecuada que sea la más acorde de acuerdo con la información obtenida, pudiéndose elegir entre el método automático, el de promedio y el de los aumentos, de acuerdo con la calidad de los datos conseguidos y las peculiaridades del ingreso que se presupueste. Una vez elegida la técnica de estimación de cada recurso, se proyectan en base a ella los ingresos disponibles para cada rubro del presupuesto de ingresos o el proyecto de Ley de Ingresos en este caso, y posteriormente se calculan los subtotales correspondientes a los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos, participaciones y otros recursos, para concluir con el total de todos los ingresos que constituirán los recursos disponibles en el ejercicio presupuestario, los cuales habrán de compararse con el techo financiero de necesidades que ya teníamos anteriormente determinado, a efecto de ver si el mismo documento de ley vigente este ejercicio es posible que nos produzca para el siguiente ejercicio rendimientos suficientes para

cubrir los gastos proyectados. De no ser así, habrá que procederse a revisar otras actividades de las que habremos de ocuparnos con posterioridad.

Para efectos de llevar a cabo la estimación o cuantificación de los rendimientos de las fuentes de ingresos, decíamos antes que existen varios métodos. A continuación nos ocuparemos de algunos de estos.

METODO AUTOMATICO.

Este método consiste en estimar como rendimiento más probable del ejercicio futuro, los resultados ya conocidos del año anterior. No hay que confundir que en el momento de la estimación se encuentra ejecutándose un presupuesto y para ese año, no se conoce todavía el resultado; por lo tanto, de hecho el resultado que se toma como rendimiento probable es el del penúltimo año respecto al que se desea estimar.

De lo anterior se desprende que los datos que habremos de tomar para calcular los rendimientos probables de un proyecto de Ley de Ingresos para 1991, serán los datos que me arroje la aplicación de una ley semejante en el 1989, que es año del que tengo datos históricos completos y no el de 1990, dado que este aun no concluye.

METODO DEL PROMEDIO.

Este sistema debe considerarse como una variante del anterior, con la diferencia de que en lugar de tomar la recaudación de los últimos doce meses, el cálculo se hace considerando el promedio de varios años. Con este sistema se atenúa, en alguna medida, la influencia de factores exógenos que pueden haber afectado en forma particular la recaudación del año inmediato anterior.

METODO DE LOS AUMENTOS.

Una variante adicional que continua la misma línea de los métodos anteriores, consiste en modificar la recaudación del último año en función de la tasa de variación observada en los últimos años. Esta corrección puede hacerse tomando como medida los cambios absolutos experimentados o promediando la tasa de variación de varios años; por ejemplo, los tres o cinco últimos años.

Existen algunos otros métodos de estimación o proyección de los recursos; sin embargo, no es el propósito de este trabajo hacer un análisis particular o específico de cada uno de estos métodos, sino que se debe concretar solamente a enunciar que deben hacerse estas proyecciones. A efecto de tener mayor conocimiento o información sobre estos métodos de proyección, se recomienda hacer un análisis al documento editado por INDETEC en 1986 que se denomina "La Formulación del Presupuesto de Ingresos Municipal", el cual dedica un apéndice importante a la metodología sobre la proyección de ingresos fiscales municipales y en la cual se puede con amplitud, y a base de ejemplos, hacer el análisis de estos métodos, teniendo un mayor conocimiento y habilidad para la aplicación de estas estimaciones que resultan sumamente importantes en esta fase del proceso de elaboración del anteproyecto de Ley de Ingresos Municipal.

Naturalmente que la proyección que debe hacerse de las fuentes de ingresos vigentes, deberá hacerse fuente por fuente, de manera tal que la suma de todos los rendimientos probables de todas las fuentes, nos de cómo resultado nuestra cifra tope, que es la que habremos de comparar con nuestro techo financiero de gasto, a efecto de tener un conocimiento preciso de las necesidades que se tuvieran, en un momento dado de recurrir a alguna otra alternativa para completar el techo financiero requerido.

Cuando alguno de los recursos municipales se manejen por el estado en virtud de algún convenio de administración, o bien, por algún organismo descentralizado de la administración municipal, deberá el tesorero municipal solicitar al organismo administrador de esos recursos, le remita a la brevedad posible una estimación de los probables recursos a obtener por la aplicación de la ley; independientemente de eso, el propio tesorero deberá de proceder a hacer los cálculos, con base en los métodos de proyección que comentamos anteriormente, a efecto de validar o corregir la proposición que fuere hecha por los titulares de las otras áreas.

De igual manera, deberá dirigirse a los responsables de la calificación de infracciones y de calificación de nuevos giros, con el propósito también de que estos emitan un punto de vista sobre las tendencias que haya en el incremento de ciertos establecimientos, o bien la tendencia que haya hacia mayor o menor número de permisos de construcción o de realización de ciertos actos, que los particulares deben por disposición de ley acudir a la autoridad, solicitando el permiso para llevarlos a cabo.

En síntesis, el tesorero municipal deberá preocuparse de obtener una estimación adecuada de los rendimientos que podrá tener la ley en el siguiente ejercicio fiscal, independientemente de que algunas, varias, o muchas de las actividades hacendarías que se realizan en la aplicación de la ley, escapen a su ámbito de acción porque la estructura orgánica en que se desenvuelve ese municipio, no es exactamente aquella que ubica dentro del contexto de la tesorería municipal todas las funciones de la hacienda en materia de ingresos.

3.3.1.3 Inclusión de Nuevas Fuentes de Ingresos.

Para llevar a cabo la inclusión de nuevas fuentes de ingresos en el proyecto que se elabore para la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal determinado, es importante primeramente, haber realizado ya ese análisis al techo financiero del gasto que, como consecuencia de la información obtenida de las diferentes áreas de la administración, hubiésemos ya de haber tenido como un primer punto de partida y luego analizar los rendimientos probables de todas las fuentes de ingresos contenidas en la ley, luego de haber hecho las proyecciones a que nos referimos anteriormente. Al comparar el total de estas proyecciones con el techo financiero del gasto, podemos obtener un dato que nos arroje un superávit, o bien, un déficit. En el caso de que esta comparación nos arroje un déficit, habremos de pensar en algunas alternativas para complementar este déficit, para lo cual podemos pensar en diferentes alternativas que podrían ser, por ejemplo:

- 1.- Reducción de partidas presupuestales.
- 2.- Ampliación de la colaboración ciudadana.
- 3.- Apoyo de otros niveles de gobierno.
- 4.- Financiamiento crediticio.
- 5.- Creación de nuevas fuentes de ingresos.
- 6.- Ampliación de las tasas, cuotas y tarifas.

De las diferentes alternativas a que podemos recurrir, en este trabajo solamente trataremos aquellas que puedan resolverse dentro de la Ley de Ingresos, es decir, aquellas que pudieran resolverse con la sola proyección de la ley. En este orden de ideas quedarían solamente las dos ultimas, o sea, la creación de nuevas fuentes de ingresos o bien, la revisión de tasas, cuotas y tarifas en la Ley de Ingresos. En este apartado nos estamos ocupando de la creación de nuevas fuentes de ingresos.

Para llevar a cabo la inclusión de estas nuevas fuentes de ingresos, tendremos primeramente que recurrir al análisis de la Ley de Hacienda Municipal, con el propósito de buscar dentro de los diferentes conceptos de gravámenes tributarios que se contienen en esta, cuales son los que pudiéramos establecer, en un momento dado, en nuestro proyecto de Ley de Ingresos Municipal. Este análisis debe ser muy profundo y con un alto sentido técnico y critico, con el propósito de discernir con claridad si realmente es posible establecer algunas de las fuentes de ingresos que en la Ley de Hacienda se contemplan y que no las tenemos consideradas en la Ley de Ingresos Municipal.

Dado que la Ley de Hacienda Municipal es un documento que el Congreso del Estado expide para regular la hacienda de los municipios de todo el estado, es probable que algunos de los conceptos que ahí se contemplan sean sólo aplicables a algunas regiones del estado; o bien, a algunos municipios en particular por las características económicas o sociopolíticas, o por ambas, que estos puedan contener, en cuyo caso, no debe pensarse en la aplicación particular de este gravamen al municipio deficitario, si no es porque reúne elementos de viabilidad que permitan su operancia al establecerse en el municipio en cuestión. Por ello, es importante que se trabaje con imaginación, y si ninguno de los gravámenes que se tienen en la ley pudiera operar en el municipio, deberá de pensarse en algún otro gravámenes producto de experiencias de otras entidades federativas, que sea factible de establecer en el municipio de que se trate, y entonces no solamente habría que proponer la inclusión en la Ley de Ingresos de ese nuevo concepto, sino que también habría que proponer, a la par, una reforma a la Ley de Hacienda Municipal en la que se incluyese este gravamen, con el propósito de que en este cuerpo normativo se contemplen todos los elementos y características propias del mismo y que pueda así ser establecido por el municipio en su Ley de Ingresos. Esta alternativa permitirá resolver el problema cuando las fuentes que se tienen en la ley no son operables en el municipio que promueve.

Si la decisión se inclina por algunos de los conceptos que se contemplan en la Ley de Hacienda Municipal, es importante analizar algunos aspectos, como sería ver si ese gravamen es productivo, o sea, si es susceptible, dadas las fuentes económicas que grava o afecta, de producir rendimientos significativos, porque hay que tomar en consideración que todo gravamen que se establece por nueva cuenta en el municipio, tiene un alto costo político y deberán ser acordes los rendimientos que este aporte al erario municipal, con el desgaste que a su vez sufre la autoridad por el establecimiento de nuevos impuestos.

Otros aspectos importantes que se deben tomar en consideración para el establecimiento de otros tributos, son los aspectos relacionados con la administración; es decir, habremos de ver qué tan fácil o difícil es de administrarse y sobre todo el costo de administración que éste pueda tener, dado que es probable que sea fácil de administrar pero con un alto costo administrativo, en cuyo caso, los rendimientos que produjera en buena medida se derramarían en los costos de administración y de poco o nada serviría el establecimiento de este gravamen. Lo mismo si es un gravamen de difícil administración, entonces nos encontraríamos con que, dados los pocos mecanismos de fiscalización con que cuentan las administraciones municipales, sería muy fácil evadir el control fiscal que pueda ejercer la autoridad a los contribuyentes, y en consecuencia, no producir también rendimientos significativos, en cuyo caso, sería mejor abandonar la idea.

Otro punto importante que debe tomarse en cuenta al seleccionar los nuevos gravámenes, debe ser aquel que incide sobre la popularidad o impopularidad de estos. Si bien es cierto que ningún impuesto es popular, también es cierto que algunos son menos impopulares que otros, en vista de que establecer gravámenes nuevos se considera como un mal necesario, será conveniente seguir la política del mal menor, o sea, establecer aquel que menos lesiona para evitar campanas de oposición por el alto grado de impopularidad que pudiera tener el gravamen en el momento de establecerlo. Todo por considerar que cualquier gravamen que la autoridad municipal eleve a rango de iniciativa de ley ante el congreso, deberá ser el que le permita resolver su problema económico con el menor costo político posible, con el objeto de no alterar el orden y la paz social, elemento básico de toda administración municipal.

Para el establecimiento de estos gravámenes nuevos, es conveniente consultar la opinión popular, con el objeto de que los grupos organizados, como serían las Cámaras de Comercio, que son los grupos que aglutinan trabajadores o profesionistas, pudieran opinar al respecto, con el propósito de que vayan digiriendo la idea y agoten sus instancias de oposición en las etapas iniciales, y luego de resultar avante en estas etapas, el gravamen adquiera de por sí mayor fuerza y aceptación popular en el momento que el Congreso del Estado lo analice y discuta, ya con fines definitivamente legislativos.

Una vez habiendo encontrado la figura tributaria idónea, o sea aquella que nos permita obtener rendimientos suficientes para equilibrar nuestro presupuesto, que sea suficientemente productiva, que sea de administración sencilla, con un costo de administración razonable, de ser posible mínimo y un grado de impopularidad menor, estaremos ya ante una figura viable, que incluiremos en nuestro proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos con una estimación de probable rendimiento. Esta estimación de suyo es difícil, porque aun no tenemos determinado nuestro universo de contribuyentes

con toda claridad; sin embargo, de los análisis previos que hicimos para la medición de viabilidad del gravamen, ya habremos visto los prospectos de contribuyentes que se encuentren en nuestro registro que, sobre otros gravámenes, ya tenemos y en ese orden de ideas ya habremos vislumbrado las posibilidades de rendimiento para poder presentar con seriedad la alternativa.

CUADRO NO. 8
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES PARTICIPACIONES

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.- Participaciones federales	●																					
2.- Del Gobierno Federal			●												●							
3.- Federales																		●	●			
4.- Fondo General de Participaciones(FGP)									●													
5.-Fondo Financiero Complementario(FFC)									●													
6.- Fondo de Fomento Municipal (FFM)									●													
7.- Por administración de gravámenes federales									●													
8.- Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, el Convenio de Adhesión al SNCF y el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal y Anexos.				●																		
9.- Las derivadas del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales, (hasta en tanto el Estado de Yucatán permanezca coordinado, con la Federación en estas materias)				●																		●
10.- Los derivados del cobro de derechos federales, conforme a los convenios celebrados con el gobierno federal				●																		
11.- Participaciones estatales	●																					
12.- Del Gobierno Estatal			●												●							
13.- Estatales																		●	●			

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
14.-Las que correspondan a los municipios de conformidad con las leyes federales y locales que las establezcan							●															
15.- Federales y Estatales										●						●						
16.- En ingresos estatales y federales; y																						●
17.- Otras participaciones	●																					
18.- De las participaciones						●																

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados por estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes, AGS. | 10. Guadalajara, Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosí, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacán, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11. Mpios. Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12. Mpios. Edo. Michoacán | 20. Mpios. Edo. Tamaulinas |

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.3.1.4 Supresión de Algunas Fuentes de Ingresos Vigentes.

La supresión de algunas fuentes de ingresos vigentes es la excepción, en cuanto a las actividades necesarias para la elaboración del anteproyecto de Ley de Ingresos Municipal. Si consideramos, por una parte, que la tendencia es incrementar los recursos, resulta prácticamente ilógico que fuésemos a eliminar algunas fuentes de ingresos tributarios, o no tributarios; sin embargo, se da el caso en que por algunas razones de variada índole, la administración municipal tenga que verse en la necesidad de suprimir alguna fuente de ingresos que tenga vigente en el ejercicio en curso y, en el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos que se eleve a consideración del Congreso, ya no se considere esta para el siguiente ejercicio fiscal.

Algunas de las causas que pueden originar que el tesorero municipal opte por proponer al presidente, que en el proyecto de iniciativa que se presente a consideración del cabildo para efectos de que se eleve a iniciativa formal, se suprima algún concepto de ingresos, pudieran ser entre otras las siguientes:

Existen algunos gravámenes con una marcada impopularidad que hacen que la administración municipal, para efectos de la recaudación de los rendimientos tributarios que estos generen, sufra un desgaste quizá mayor que los rendimientos que pudiera percibir por dichos gravámenes. Estos gravámenes marcadamente impopulares, pudiera ser que en un momento dado resultara mejor eliminarlos de las Leyes de

Ingresos. Ya antes decíamos que no hay gravámenes populares, pero si hay algunos m A s impopulares que otros y estamos ante el caso de uno de ellos, que pudiera ser digno de análisis en función de los rendimientos que éstos generen y quizá proponer una alternativa distinta, un gravamen menos impopular que proporcionara los recursos que dejaran de percibirse por el gravamen que se va a suspender.

Otra de las causas que pudieran llevar al tesorero municipal a proponer en el anteproyecto de Ley de Ingresos la supresión de algún gravamen, pueda ser el alto costo administrativo que éste representa; es decir, existen gravámenes que tienen costos a veces superiores al 50% de los rendimientos de los mismos para administrarlos. Eso a todas luces resulta inconveniente y se debe de pensar en considerar gravámenes de bajo costo administrativo, para que haya remanentes que permitan integrar fortaleza al erario municipal y, en consecuencia, aquéllos que resulten poco rendidores por ese alto costo administrativo, habría que pensar en suprimirlos o permutarlos por algunos que tuvieran menor costo administrativo y para que hubiese remanentes mayores.

Otra causa que pudiera también ser tomada en consideración para efectos de proponer supresión de gravámenes, pudiera ser la conjugación de los dos elementos anteriores, es decir, aquellos casos en que se trate de gravámenes marcadamente impopulares y aunados a los escasos rendimientos que estos puedan producir y un elevado costo administrativo en su recaudación. La conjugación de estos tres elementos resultaría nefasta para la administración municipal y ahí quizá no haya ni que pensarlo dos veces, sino tomar la decisión de cortar por lo sano y eliminar estos gravámenes en las leyes de ingresos municipales.

Otro factor importantísimo, que indudablemente debe inducir al tesorero a proponer la supresión de gravámenes, es cuando se dan aquellos casos de gravámenes que contravienen abiertamente los convenios de coordinación fiscal, suscritos entre la federación y los estados. En efecto, existen en algunas entidades federativas, gravámenes que exceden las facultades que pueden ejercerse por los estados en materia tributaria, dado que en los convenios de coordinación fiscal se comprometen a respetar determinadas fuentes y, en algunas ocasiones, con el propósito de incrementar la recaudación, establecen gravámenes que aunque disfrazados, inciden sobre las fuentes tributarias vedadas al ámbito de gobierno municipal.

En los casos a que se refiere el párrafo anterior, es recomendable que se desaparezcan de las leyes de ingresos todos esos gravámenes que atentan al Sistema Nacional de Coordinación, ya que pudieran ocasionar severas sanciones establecidas por parte de la Secretaria de Hacienda al estado, en virtud de no haberse respetado los compromisos establecidos por la coordinación, y que estas sanciones indudablemente repercutirían en disminución de participaciones con el consecuente perjuicio a cargo de los municipios de la entidad federativa.

Es común que se encuentren en las legislaciones estatales, en el ámbito municipal, algunos de estos gravámenes, y que quizá por su poca importancia cuantitativa y en un gesto de comprensión por parte de la Secretarla de Hacienda, no se han tornado en consideración para efectos de sancionar al estado infractor; sin embargo, estas situaciones no son recomendables y deben desaparecer lo antes posible, dado que los compromisos que en la Coordinación se contraen son a la luz de la ley, y a la misma

luz de la propia ley deben también ser respetados en las legislaciones, que en el ámbito estatal y municipal establecen las legislaturas locales.

Al efecto, es recomendable que se haga una revisión detallada y exhaustiva de todos los gravámenes vigentes en la entidad federativa para los municipios, y en particular en el proyecto de Ley de Ingresos que presente cada tesorero municipal, habrá de tomar en consideración dándole una importancia primordial a que cada uno de los conceptos de ingresos que se presenten en su documento, que como iniciativa de ley se va a presentar, no aparezca ninguno de los gravámenes que incidan sobre las fuentes que se tienen vedadas en virtud de la Coordinación. De no tenerse suficiente conocimiento sobre el tema, es recomendable acudir a los gobiernos de los estados, a las Secretarías de Finanzas o bien a los Centros Estatales de Desarrollo Municipal, o a las Contadurías Mayores de Hacienda, con el propósito de insistir en el análisis, a efecto de determinar si su documento que como iniciativa se va a presentar, no contraviene a la Coordinación fiscal.

Independientemente de lo anterior, es bien claro que en la mayoría de los estados existen algunos artículos transitorios que establecen la suspensión para aquellos gravámenes que contravengan a la coordinación fiscal; no obstante, el hecho de que aparezca la suspensión tacita en el documento, no se logra con esto, que los tesoreros municipales dejen de hacer los cobros, porque al desconocer, consideran que si deben ser aplicados estos gravámenes y así lo hacen en su ámbito de gobierno.

Las últimas reformas habidas en materia de tributación han otorgado a los particulares un recurso que pueden hacer valer ante la autoridad federal, a efecto de que esta califique determinados gravámenes que lesionan o contravienen los convenios de coordinación fiscal, en cuyo caso, la federación reintegrara al contribuyente aquellos tributos que se le cobraron en exceso o fuera del marco de la coordinación, y repetirá en contra del estado a cuyo ámbito corresponde el contribuyente, a efecto de recuperar esos recursos, independientemente de otro tipo de sanciones que pueda aplicarse en contra del estado infractor. Esa es la razón por la que se recomienda que los municipios tengan mucho cuidado en el establecimiento de estos gravámenes y en el análisis de su procedencia, para evitar males mayores y, en síntesis, respetar la coordinación fiscal.

CUADRO NO. 9
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
INGRESOS EXTRAORDINARIOS (OTROS INGRESOS)

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.- Impuestos, derechos y demás ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación y/o pago	●																					
2.- Impuestos y derechos extraordinarios				●																		
3.- Créditos otorgados al Municipio		●																				
4.- Aportaciones Estatales y Federales		●																				
5.- Otros		●	●																			
6.- Subsidios			●												●	●	●					
7.- Herencias, legados, donaciones e indemnizaciones			●																			
8.- Financiamientos			●												●							
9.- Empréstitos			●				●									●	●					
10.- De organismos descentralizados, desconcentrados o de participación municipal			●																			
11.- Los provenientes de bonos y obligaciones							●															
12.- Provenientes del Gobierno del Estado								●														
13.- Provenientes del Gobierno Federal								●														
14.- Empréstitos autorizados por el Congreso del Estado								●														
15.- Aportaciones de particulares y organismos oficiales								●														
16.- Ingresos por cuentas de terceros								●														
17.- Ingresos derivados de erogaciones recuperables								●														
18.- Otros ingresos extraordinarios								●									●					
19.- Créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., o cualquier otra Institución crediticia														●								
20.- Créditos otorgados por la Federación														●								

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
21.- Créditos otorgados por el Estado												●										
22.- Créditos otorgados por Particulares												●										
23.- Otras fuentes de financiamiento												●										
24.- Transferencias del Gobierno Federal															●							
25.- Transferencias del Gobierno del Estado															●							
26.- Donativos															●							
27.- Transferencias del Estado y de la Federación diferentes a las participaciones																●						
28.- Suscripción pública de obligaciones		●																				
29.- Apoyos financieros estatales				●																		
30.- Cooperación para obras públicas				●																		

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados par estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes , AGS. | 10. Guadalajara,Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosi, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacan, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11.Mpios. Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12. Mpios. Edo. Michoacán | 20. Mpios. Edo. Tamaulipas |

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.3.1.5 Revisión de Tasas y Cuotas.

Este punto resulta también de suma importancia para efectos de lograr la adecuación del anteproyecto de Ley de Ingresos, al monto o techo financiero de los gastos que habrán de realizarse en el siguiente ejercicio fiscal.

Lo anterior, se pone de manifiesto con mucho más énfasis cuando el déficit que representa el presupuesto es muy importante; esto es, cuando la diferencia entre la proyección de ingresos hecha sobre la misma base del documento que se tiene para el ejercicio, resulta insuficiente, de manera marcada, para cubrir los costos de los servicios públicos y de la obra que habrá de llevarse a cabo en el siguiente ejercicio fiscal.

Sobre este aspecto, se destaca con mucha claridad la aplicación de políticas fiscales, que constituyen aquellos instrumentos de acción de que se vale la administración municipal para lograr, no solo los aspectos recaudatorios, sino también la inducción de otro tipo de conductas a los ciudadanos, conductas que se pueden reflejar en ánimo o desánimo de la realización de ciertas actividades productivas o económicas, o bien, el que se inhiban de hacer o dejar de hacer ciertos actos que la autoridad municipal considera deben ser orientados en un sentido específico. De ahí que el movimiento de las tasas y las cuotas pudiera no solo obedecer a los efectos propiamente presupuestarios, sino también a otro tipo de efectos extrafiscales que se buscan por parte de los ciudadanos.

Hemos dicho en apartados anteriores, que las tasas son aquellos porcentajes que se fijan en las leyes y que habrán de aplicarse a las bases de cada uno de los gravámenes, a efecto de obtener la cantidad a pagar por los contribuyentes. Estas tasas son elementos dinámicos que pueden ser modificados sin que se modifique el resultado total del cargo a pagar por el contribuyente, en virtud de que forman un binomio con las bases y que estas pueden ser movidas en sentido inverso de aquél en que se muevan las tasas para lograr la permanencia de los rendimientos tributarios, no obstante la modificación de algunos de los dos elementos; sin embargo, para los efectos que estamos analizando, caemos casi en la conclusión de que serían modificadas las tasas en el sentido del alza para efecto de obtener mayores rendimientos recaudatorios y, en consecuencia, poder cubrir el faltante que en nuestro presupuesto se ha reflejado.

Por lo que ve a las cuotas, estas constituyen, como ya hablamos dicho, cantidades fijas a pagar por determinados actos permisivos o restrictivos de la autoridad municipal y que se reflejan en numerario en las propias leyes de ingresos municipales. Estas cuotas, de preferencia se establecen en aquellos aspectos relacionados con la prestación de los servicios públicos, y representan costos absolutos a pagar en el ejercicio por cada uno de los actos o por varios actos acumulados, conforme lo establecen las propias leyes de ingresos, lo cual nos hace suponer, de entrada, que están estrechamente vinculadas con los costos de los insumos que se requieren para la prestación de los servicios públicos.

En efecto, los servicios públicos en el ámbito municipal son prestados por la autoridad municipal con enormes sacrificios, dados los altos costos de los insumos, y hay una tendencia, a ultimas fechas, que aspira a que la mayor parte de la prestación de los servicios públicos municipales sea cubierta por los contribuyentes beneficiarios de los mismos.

Esta tendencia cobra fuerza a partir de la Reforma Constitucional de 1983, donde en forma expresa la Constitución establece, a cargo de los municipios determinados servicios públicos, y además establece en el propio texto del mismo Artículo 115, que los municipios obtendrán recursos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Esto justifica plenamente, en el terreno constitucional, el que los municipios cobren los servicios públicos que prestan; y la tendencia a que los cobros sean en la medida de los costos, solo obedece a una política de salud en las finanzas públicas, para que los municipios no operen deficitariamente en el renglón de los servicios.

Si consideramos que los municipios son calificados, en mayor o menor medida, en función de los buenos o malos servicios que prestan, es razonable que la aspiración fundamental sea prestar más eficientemente, y con mayor calidad, los servicios públicos.

Por otra parte, los propios ciudadanos cada vez reclaman con mayor exigencia, mejor calidad y mayor cobertura en la prestación de estos mismos servicios públicos, de donde resulta clara y evidente la necesidad de cada vez contar con mayores recursos para prestar adecuadamente los servicios y, además, para constituir reservas que permitan ampliar la cobertura en la prestación de los mismos; es decir, no solamente las cuotas deben ser suficientes para cubrir los costos de la prestación de los servicios en si, sino que además, deberán también ir permitiendo la acumulación de reservas para la reposición de los propios activos, destinados a la prestación y el crecimiento de las obras de infraestructura básica necesarias para la prestación de los mismos servicios.

Lo anterior justifica la existencia de cuotas resarcitorias en forma suficiente para evitar el deterioro o la mala calidad en la prestación de los servicios públicos.

Pese a lo anterior, se ha observado una tendencia por parte de las legislaturas locales, en el momento de proponer a los municipios los preanteproyectos de leyes de ingresos, que se concretan solo a señalar un porcentaje ciego de incremento en forma indiscriminada a todas las tarifas que se contienen en las leyes de ingresos de los municipios. Esto indudablemente es un error, ya que ni en todos los municipios cuesta lo mismo la prestación de los servicios públicos, ni en todos los municipios es igual el incremento porcentual habido en el costo de los insumos y, tampoco en todos los municipios se prestan los mismos servicios públicos, amen de que, y cada uno de estos servicios sufre incrementos diferenciales por los embates inflacionarios; de ahí que, al señalárseles incrementos ciegos porcentuales en sus tarifas o cuotas, se les esta condenando a priori, a permanecer rezagados quizá con un rezago mayor cada vez, que va creciendo como bola de nieve, y que finalmente, acaba por arruinar totalmente la economía financiera de los municipios, viéndose estos obligados a exigir, colateralmente a los cobros legales, algunos cobros ilegales en vía de donaciones o aportaciones "voluntarias", que vienen a aliviar en parte la difícil y critica situación a que se ven sometidos los municipios con estos porcentajes ciegos de incremento que

se dan por dos razones, como veremos a continuación:

A.- Una de las razones son los problemas políticos que representa proponer incrementos mayores a los que se han anunciado en los niveles de gobierno federal y estatal, que normalmente son mínimos, en virtud de que sus impuestos son a base de tasas, y dado que las bases con la inflación crecen de manera natural, se obtienen incrementos importantes en los rendimientos, sin necesidad de modificar las tasas. Esto no sucede con las tarifas o las cuotas, ya que estas si deben ser ajustadas y llevan a los congresos locales a tener que soportar una critica del publico tributador, que los señala con severidad por haber incrementado en por cientos impactantes las cuotas que se contienen en las leyes de ingresos.

B.- El manejar cuotas con incrementos diferenciales, obliga a mayor esfuerzo técnico y a independizar las leyes que se controlan en paquete por parte de la legislaturas, y en consecuencia, habrá que realizar mayor esfuerzo de análisis y de discusión para la aprobación de estos cuerpos normativos.

Además, la publicación debe ser con mayor numero de ejemplares distintos, lo cual implica un mayor costo, y todo esto se evita con manejar ese incremento ciego.

No solamente son las legislaturas locales las que provocan esta situación anómala, ya que los municipios también, en la mayoría de las ocasiones, no participan activamente en la elaboración de sus proyectos, y les resulta más cómodo aceptar la sugerencia que, a titulo de obligacion, les envian lo congresos locales para que la acepten y la hagan suya sin mayor discusión, sin hacer un esfuerzo de participación o de reclamo, en su caso, hacia esas cuotas que de antemano se sabe los lesionaran severamente en las economías especificas de cada uno de ellos. De donde resulta conveniente recomendar que haya un responsable análisis por parte del tesorero municipal y luego del ayuntamiento, a efecto de proponer con virilidad y pleno conocimiento, cuotas que respondan a su realidad particular.

Esta tendencia de manejar cuotas que rezarzan con amplitud los costos de las erogaciones hechas en la prestación de los servicios, resulta muy sana en virtud de que los municipios están en mejor aptitud para conocer con precisión el costo de los servicios que prestan y, en consecuencia, quien mejor que ellos para proponer en los proyectos de leyes de ingresos cuotas reales por los servicios públicos que se van a proporcionar.

Para efecto de hacer proposiciones razonables y validas, es importante que el tesorero municipal haga participar en esta tarea a los responsables de la prestación de los servicios públicos, dado que estos tienen una enorme ventaja comparativa en lo técnico y en lo administrativo, para poder determinar con mayor precisión esos costos que andamos buscando, además de que su participación permitirá que sea de manera colegiada como se lleguen a determinar tales costos. De esta forma, el tesorero municipal puede validamente incluir en su anteproyecto, aquellas cuotas que hayan sido analizadas de manera conjunta.

Sabemos que las leyes de ingresos municipales manejan cuotas prácticamente en todos los derechos, tanto los que corresponden a prestación de servicios públicos, como aquellos que obedecen a regulación de actividades de los particulares. Asimismo, se establecen cuotas tratándose de los productos en todos los casos; en los aprovechamientos también se establecen cuotas, sobre todo, en materia de infracciones, las sanciones que corresponden a estas, y sin mucho riesgo de error, pudiéramos decir que el 70% o más del contenido de las leyes de ingresos, están remitidas a cuotas, lo cual nos da idea de la importancia que tiene este renglón, y de la importancia que representa que los congresos locales y las Contadurías Mayores de Hacienda se preocupasen de hacer un análisis más exhaustivo y mas particularizado, a efecto de evitar esos por cientos ciegos que se les fijan a las leyes de ingresos de los municipios.

Los aspectos hasta aquí analizados, son enunciativamente algunos de los que el tesorero municipal debe tomar en consideración para elaborar su anteproyecto de Ley de Ingresos, como un primer paso en el proceso de la elaboración de este documento. Si bien es cierto que no es solo obligación del tesorero la elaboración de este trabajo, ni del presidente en forma particular, sino que esta es una obligación que tiene el ayuntamiento de presentar su iniciativa al congreso local, también es cierto que por tratarse de la materia hacendaría, y ser este el documento principal que permitirá el allegamiento de recursos, es el tesorero, como responsable de la hacienda, quien deberá realizar los pasos iniciales que sirvan de punto de partida para este proceso tan importante en la vida hacendaría del municipio.

La tarea anterior debe inscribirse en un contexto general, en el cual se contemple la política total de la administración en cuanto a objetivos y propósitos se refiere, e inscribir esta ley en ese contexto, a efecto de que sea un instrumento vinculado y comprometido con la administración del municipio en su conjunto; es decir, los planes y programas ya elaborados por el ayuntamiento y las directrices dadas por el presidente municipal en forma general a la administración, serán las referencias a considerar por el tesorero municipal en la elaboración de este anteproyecto, independientemente de las instrucciones específicas que él reciba, por parte del presidente y de la comisión de hacienda y presupuestos, o como se le llame en cada ayuntamiento, a fin de que el documento que resulte como producto terminado de este proceso previo, sea un documento valioso, operante y suficiente.

Después de haber realizado todos los pasos que aquí hemos descrito, seguiría aquél que consista en darle la forma al documento legislativo en cuestión, para lo cual partimos del principio de que, prácticamente será la estructura de la ley vigente en el ejercicio, la que servirá de punto de partida y que en consecuencia solo se tomarán en cuenta aquellas modificaciones que se fueran a incluir como innovaciones al documento; sin embargo, quizá haya casos en que el tesorero municipal decidiera proponer un formato totalmente distinto al que se tuviera en el ejercicio vigente, sin que esto implicara cambios de fondo, solo de forma, en cuanto a la presentación, lo cual es perfectamente válido, dado que mientras mayor claridad presente el documento legislativo, mayores y mejores posibilidades de allegamiento de recursos podrá tener el tesorero municipal. Esto, como ya decíamos anteriormente, pudiera ser que chocara con los intereses burocráticos de las legislaturas, pero deberá hacerse el intento de mejorar sustancialmente este documento normativo; para lo cual, en paginas anteriores propusimos algunas estructuras que pudieran servir de apoyo a aquellos tesoreros

municipales que quisieran atender de alguna manera nuestras sugerencias.

Las estructuras que para la Ley de Ingresos proponemos en párrafos anteriores, están vinculadas, como ya se dijo en alguna parte de este documento, con el documento que denominamos La Ley de Hacienda Municipal, que fue también publicado por el INDETEC en 1989 y que, en consecuencia, se establece una vinculación estrecha entre dicho documento y el proyecto de Ley de Ingresos Municipal que ahora presentamos en este trabajo.

Una vez concluidas todas las etapas señaladas y tomando en consideración todos los aspectos que hemos mencionado, queda materialmente estructurado el Anteproyecto de Ley de Ingresos Municipal, cuyo siguiente paso es la presentación al presidente municipal, para efectos de que lo analice y en su caso, lo convierta con su anuencia en Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal.

CUADRO NO. 10
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
APORTACIONES DE MEJORAS

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.- Las derivadas de la aplicación de la Ley de Agrupaciones de Mejoras.											●											

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados par estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes , AGS. | 10. Guadalajara,Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosí, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacan, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11.Mpios.Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12 Mnios.Frdo. Michoacán | 20. Mnios.Frdo. Tamaulinas |

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.3.2 Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos.

Se apunto ya en párrafos anteriores, que el documento que elabora el tesorero municipal como primer paso en el proceso de elaboración de la Ley de Ingresos Municipal, se denomina "Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos", en virtud de que, 'no obstante que el tesorero municipal es el responsable de las finanzas publicas en el aspecto de manejo, no es a este a quien compete la normatividad de las propias finanzas, sino al Congreso del Estado y parcialmente al ayuntamiento municipal. En este orden de ideas, el ayuntamiento recibirá del presidente, como responsable de la actividad ejecutiva del municipio, el proyecto de iniciativa que habrá de analizarse por el cabildo a efectos de que, en caso de ser aprobado, se constituya en la iniciativa

Lo anterior explica como, en su primera fase, se le esta denominando "Anteproyecto de Iniciativa" y en esta segunda fase lo estamos llamando ya "Proyecto de Iniciativa"; no obstante, son varias las etapas por las que habrá de pasar el anteproyecto de iniciativa para convertirse en proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos, estas etapas son las siguientes:

- Son en consecuencia estas cuatro etapas mencionadas anteriormente las que habrán de desahogarse paulatinamente, a efecto de poder contar con un proyecto definitivo de Ley de Ingresos. A continuación nos ocuparemos de cada una de estas etapas.

[illegible]

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados por estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes , AGS. | 10. Guadalajara, Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosi, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacan, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11. Mpios. Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12. Mpios. Edo. Michoacán | 20. Mpios. Edo. Tamaulipas |

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.3.2.1 Entrega del Anteproyecto de Iniciativa.

Este paso no constituye solamente aquel que se configura con la entrega material de un documento, sino que, para entregar este, el tesorero municipal deberá elaborar un documento colateral, en el que de una explicación amplia y detallada acerca del contenido del documento, justificando cada una de las partes que lo integran, así como las modificaciones que al mismo hubiese realizado, en relación con la ley vigente en el ejercicio que está transcurriendo. Este documento deberá tener coherencia, contenido y claridad, en forma tal, que de su análisis se pueda entender cabalmente el anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos que se adjunta.

Los aspectos mínimos de que habrá de ocuparse este documento explicativo, se contendrán conforme se comenta a continuación:

- a) Deberá contener una explicación acerca del contenido de los conceptos de ingresos que aparezcan en el documento de ley, independientemente de la estructura o forma que a esta se le diera; es decir, explicara cada uno de los renglones de ingresos que la ley contenga, independientemente de que fuera el mismo documento que se hubiera tenido ya en vigencia para el ejercicio que esta transcurriendo y, con mayor razón, cuando al documento se le hayan agregado o disminuido algunos de los conceptos en relación con la ley vigente. En caso de haberse incrementado los conceptos, es importante explicar ampliamente la justificación, el porque se incluyeron en aumento estos conceptos y no otros dentro de las posibilidades que contiene la Ley de Hacienda Municipal. En caso de haber habido disminución o eliminación de algunos de los conceptos, también deberá contenerse con claridad el porque de esta decisión.

La explicación que se dé acerca de los conceptos que contiene el anteproyecto, deberá ser detallada, concreta y clara, de manera tal que si el presidente municipal quisiera elaborar o ampliar la exposición de motivos que ya se hubiese presentado por el tesorero municipal en el anteproyecto, pueda con toda confianza hacer use de la redacción de las propias explicaciones para que formen parte de la exposición de motivos que debe adjuntar al documento.

- b) Otro aspecto importante que habrá de tocarse en este documento justificativo del anteproyecto de Ley de Ingresos, es el referente al rendimiento estimado de cada uno de los gravámenes que el él se contengan. Esta estimación de rendimiento, deberá ser al detalle, señalando los métodos seguidos para la estimación y explicando por qué se eligieron esos métodos para hacer dicha estimación. Asimismo, se deberá anexar un análisis comparativo de por lo menos tres años concluidos; es decir, cifras históricas de por lo menos tres años, en relación con cada uno de los conceptos que hubiesen tenido vigencia durante los tres años anteriores y la proyección de cada uno de los recursos por lo que resta del año, así como la información histórica de los rendimientos generados en lo que ya transcurrió a la fecha de entrega del documento.

También deberá adjuntarse una estimación de los probables rendimientos de los gravámenes que se hubieren considerado de nueva creación en el documento propuesto, señalando las bases que se tomaron para hacer esa evaluación o esa proyección, explicadas cuantitativamente y, de ser posible, con apoyos derivados de investigaciones serias y formales, investigaciones de campo o de gabinete, soportadas también con documentos.

- c) Deberá señalarse también el rendimiento total esperado de la ley; es decir, la cifra total que esperamos nos genere nuestro anteproyecto de Ley de Ingresos, para la cual habrá simplemente que acumular los rendimientos parciales de cada uno de los conceptos que vamos a incluir.
- d) También deberá anexarse un documento en el que establezca la vinculación del anteproyecto de Ley de Ingresos con el proyecto de presupuesto de egresos que ya se tenga elaborado, o bien, el presupuesto que ya se tenga aprobado para la fecha, estableciendo la comparación cuantitativa, así como la calendarización con base en los programas de gasto, vinculada con la calendarización que se vaya a hacer a los recursos que habrán de percibirse con base en el comportamiento histórico que éstos hubiesen observado en los años transcurridos, de tal suerte que se transparente la factibilidad de desarrollo y ejercicio normal y adecuado del presupuesto municipal ingreso-gasto.
- e) También habrá de explicarse en este documento en forma detallada, la manera en que el proyecto está enmarcado dentro de las políticas generales de la administración, y las particulares que en materia de hacienda le hubieran sido dadas a la tesorería municipal por parte del presidente, de la comisión de hacienda o del propio ayuntamiento.

Esto es muy importante, porque pondrá en claro si el proyecto de ley que se está presentando se inscribe en un contexto razonable, acordado previamente por la administración, o si camina en rumbo opuesto a las políticas de austeridad, de mayor actividad recaudatoria, de mayor presencia fiscal, de mayor acción en servicios, etc., y que sin duda se reflejarán en más facilidad o más dificultad para la recuperación de recursos.

No puede concebirse una Ley de Ingresos hecha sólo de gabinete, al margen de la realidad política que circunda a toda la administración, del momento histórico que vive el municipio, de la situación económica por la que atraviesan los habitantes, la

f) Finalmente, también deberán establecerse con toda claridad en este documento, los planes, programas y estrategias que la propia tesorería municipal ha contemplado para lograr el óptimo rendimiento de ley que habrá de resultar del anteproyecto que él está presentando.

hacendario, para que pueda el presidente evaluar si son justificables las acciones que este pretende realizar, o si existe equivalencia entre el grado de molestia que habrán de recibir los particulares con el beneficio que, por otro lado, habrá de hacerse llegar vía servicios públicos, obra pública y seguridad pública y, en síntesis, la paz social que habrá de proporcionarse a la comunidad.

CUADRO NO. 12
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO

[illegible]

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados por estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes , AGS. | 10. Guadalajara,Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosí, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacan, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11. Mpios. Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12. Mpios. Edo. Michoacán | 20. Mpios. Edo. Tamaulipas |

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.3.2.2 Discusión del Anteproyecto

La discusión a la que aquí habremos de referirnos, no es la discusión formal que debe tener este documento cuando sea ya hecha en el seno del ayuntamiento, sino que aquí se trata de la discusión que en esta etapa previa para poder llegar a un proyecto definitivo, habrá de tenerse entre el tesorero y el presidente municipal, en principio, luego entre el tesorero y presidente con los titulares de las respectivas áreas de la administración central del municipio; las discusiones que se habrán de tener sobre el anteproyecto con los responsables de organismos descentralizados de la administración municipal; también se habrá de discutir y comentar con otros colaboradores del presidente municipal, así como sus asesores y, consideramos también, que se debe de tomar en cuenta para estos efectos, las opiniones de la comunidad reflejadas a través de grupos organizados que por conducto de legítimos representantes, fueran escuchados para tener una idea acerca del grado de aceptación que los recursos nuevos, que se establecerán como obligación a los contribuyentes puedan tener, y actuar en consecuencia, adecuando, agregando o quitando aquello que a juicio de las autoridades deba hacerse antes de hacer la presentación del documento formal al ayuntamiento en pleno.

De lo anterior se deduce, que son cinco los pasos o etapas que deben cubrirse para considerar que esta agotada esta fase de discusión del anteproyecto, y serian las siguientes:

- a) Discusión con el presidente municipal.
- b) Discusión con los responsables de las áreas centrales de la administración.
- c) Discusión con otros colaboradores y asesores del presidente municipal.
- d) Discusión con los titulares de organismos descentralizados de la administración municipal.
- e) Tomar nota de opiniones de la comunidad a través de grupos organizados, representadas por legítimos acreditados.

a) Discusión con el presidente municipal.

En esta fase, el tesorero municipal deberá reunirse con el presidente a efecto de intercambiar opiniones con el propósito de cerciorarse si hizo una adecuada interpretación de las instrucciones que hubiera recibido del presidente, y a comentar también detenidamente acerca de la interpretación que esta haciendo de instrucciones

dadas por el cabildo, o por la comisión de hacienda y presupuestos en particular. Estas discusiones deben ser lo suficientemente profundas para que den al presidente municipal un amplio conocimiento de la filosofía que el tesorero trato de impregnar al documento que esta presentando, para ver si es realmente lo que el presidente municipal deseaba, o si por el contrario, es un documento total mente ajeno a las necesidades que en razón de los planteamientos que la comunidad le ha demandado al presidente, este desea hacerlos llegar como respuesta.

En esta discusión deberá agotarse exhaustivamente cada uno de los puntos contenidos en el documento justificatorio que elaboro el tesorero municipal, agotando todos los aspectos relacionados con el contenido total del documento, la inclusión de nuevas fuentes, la supresión de algunas otras fuentes de ingresos, las consideraciones acerca de los rendimientos de las proyecciones de las tasas, cuotas y tarifas, las modificaciones que se hubieran hecho a las tasas, cuotas y tarifas, en virtud de las necesidades de mayor rendimiento financiero para dar respuesta al proyecto de presupuesto de egresos, en fin, deberá ser exhaustiva y amplia esta discusión.

Una vez definido en su fase de contenido el anteproyecto que se esta analizando, y con el convencimiento que de cada una de sus partes deberá tener ya en esta fase el presidente municipal, se podrá pasar a las siguientes etapas de discusión con otros organismos y dependencias, dejando, de ser posible, ya una anuencia entre el presidente y tesorero, con la salvedad de algunos puntos en los que hiciese falta escuchar a los directamente interesados, como serian: los responsables de las áreas, los equipos de asesores, o a la propia comunidad, pero es deseable que estas reservas sean mínimas, y que se tuviera ya una visión clara acerca de si el documento esta en lo general siendo el que satisfaga las inquietudes y necesidades que el presidente municipal tiene en esta materia.

b) Discusión con los responsables de las áreas de la administración central del municipio.

En esta fase pueden darse dos supuestos: uno, que el presidente municipal decida que la discusión se lleve a cabo en una reunión, en la que concurren todos los responsables de las áreas de la administración central, y con la presencia del presidente y el tesorero municipal, a efecto de que se haga la discusión en grupo sobre el contenido del documento que nos ocupa, escuchando los puntos de vista que sobre todo el documento puedan tener en lo general cada una de las áreas, y luego en lo particular en lo que cada una de ellas resulte involucrada. Así, por ejemplo, las tasas, cuotas y tarifas de cementerios, deberán ser discutidas en lo particular con el responsable de estos, en el entendido que ya previamente este funcionario hizo su proposición al tesorero, solo que, en esta fase ya se tendrá la proposición con los ajustes que fueron necesarios en virtud de las necesidades de tipo global con que se enfrente el tesorero, y que lo tuvieron que haber llevado a hacer ajustes a las proposiciones que cada titular presento en su oportunidad. En estas discusiones se escucharan con amplitud las demandas que cada uno de los participantes haga y se llegara a conclusiones.

Otro supuesto seria aquel en el que el presidente municipal autorizara, que solamente el tesorero recorra área por área, o bien, comparezcan ante él cada uno de los responsables de todas las áreas de la administración, a efectos de escuchar, analizar,

ver y discutir, pero solo la materia particular en que resulte involucrada cada una de las dependencias que integran la administración central del municipio.

Cualquiera de las dos alternativas pudiera resultar conveniente, solo que una resulta más tardada: o sea, aquella en la que el tesorero tenga que entrevistarse con cada uno de los funcionarios en lo particular, y además con el inconveniente de que al no estar presente el presidente municipal, pudieran luego surgir algunas diferencias en las que tuviera de todas maneras que intervenir el presidente con el consiguiente retraso en el avance en la elaboración de este documento. Esto podría reflejarse en un atraso en la entrega de la iniciativa, corriendo el riesgo de que, como lo establecen algunas leyes de hacienda municipales, al no presentarse oportunamente, se repite la vigencia del documento que estuvo aplicándose en el año en curso, con el consiguiente perjuicio financiero para el municipio.

c) Discusión con otros colaboradores y asesores.

Esta etapa es semejante a la anterior, con la diferencia de que estos colaboradores y asesores del presidente no son responsables de áreas específicas de la administración central, y por lo tanto resultan quizá menos compenetrados, o directamente involucrados en las tareas hacendarías; sin embargo, es importante que se escuchen las opiniones, sobre todo si entre estos se encuentran profesionistas capacitados en las áreas hacendarías, o en las áreas, en general, administrativas que pudieran aportar elementos valiosos para la integración de la Ley de Ingresos.

d) Discusión con los titulares de los organismos descentralizados de la administración municipal.

Esta etapa habrá también de agotarse en forma semejante a como se hizo la del inciso b), bien sea en una reunión conjunta con la presencia de todos los responsables de las áreas, con la presencia del presidente municipal que presida la reunión, misma que será conducida en lo técnico por el tesorero municipal; o bien, como sucedió en el otro apartado, que se haga comparecer a estos funcionarios ante el tesorero municipal, o el tesorero comparezca ante ellos, a efecto de que discutan las partes solamente en las que resultan involucrados, con el propósito de evitar dispersión de ideas o afanes perfeccionistas, que solamente tocan la forma sin lograr mucho en el fondo, pero si con un retraso importante en la terminación de este documento.

Es recomendable que el tesorero municipal, de cada una de las comparecencias de los funcionarios obtenga un compromiso escrito sobre los acuerdos a que se llegue, lo mismo si es una reunión general, elaborar un documento compromiso con el propósito solo de que haya mayor cuidado por parte de los responsables de las áreas, o de los organismos descentralizados de la administración municipal sobre su participación en la reunión, o sobre su participación en la elaboración del documento y, en consecuencia, se adquiera mayor compromiso de aplicación en el momento de la vigencia de la ley.

e) Tomar nota de opiniones de la comunidad a través de grupos organizados.

Este aspecto resulta sumamente importante, ya que si la ley se elabora para sostener al municipio en sus gastos derivados del cumplimiento de sus cometidos municipales, pero el ultimo beneficiario de estos cometidos es el pueblo, es decir, la comunidad, y si en ultima instancia de donde los recursos emanaran para sostener sus gastos, será también de la propia comunidad, justo es pensar, que esta deba ser escuchada, no con la intención de ver si quieren o no quieren pagar impuestos, eso ya está a salvo, esa ya es una obligación que tienen los contribuyentes. Esta comparecencia de la comunidad a través de sus legítimos representantes, a través de grupos organizados, como serían las cámaras y otros organismos similares, es solo con el propósito de evaluar el impacto que la ley va a tener en la comunidad, el grado de aceptación o de rechazo que está tiene, para en consecuencia, tomar las providencias necesarias o bien para hacerla cumplir mediante mecanismos y estrategias mas agresivos, o bien dar marcha atrás, sustituyendo este documento por otro que sea más acorde a la realidad que la comunidad desea.

Lo anterior, de ninguna manera quiere decir que dependerá totalmente de la comunidad la suerte que siga este anteproyecto; sino que, se quiere destacar la importancia que tiene el que, en un momento dado, la ley que emane del congreso surja como un documento meditado, analizado, comprendido y aceptado de antemano; es decir, a priori, por la comunidad que finalmente es la que va a tener que soportar las cargas fiscales que de este documento se deriven.

Es importante reflexionar que en esta fase pudiera entrarse en polémicas, sobre si corresponde a la etapa previa, o sea, aquella en la que se involucra solo el presidente y su equipo, o bien deba corresponder a la fase de discusión, cuando el proyecto esta ya convertido en definitivo y ya está en manos del ayuntamiento.

Nuestro punto de vista es que las dos discusiones son sanas, solamente que en esta primera discusión que es administrativa, y dentro del seno sólo del equipo del presidente municipal, deberá tenderse, o el enfoque deberá ser prioritariamente hacia los aspectos técnicos del documento y considerar solo los políticos cuando sean claramente visualizables, dejando el mayor grado de interés y de importancia a los aspectos técnicos que pueden enriquecer y hacer mas ágil y operante el documento que esta por nacer. Ya en la etapa de análisis y discusión en el seno del ayuntamiento y, posterior mente en el seno del congreso, existen los mecanismos adecuados para dar la publicidad necesaria a los anteproyectos, o las iniciativas, con el fin de que se tenga oportunidad por parte de los involucrados de comparecer, escuchar y proponer por conducto de sus diputados que los representan, modificaciones al documento que como Ley de Ingresos será aprobado por el congreso local, o por el ayuntamiento. Sin embargo, en esta fase o etapa sentimos que lo más adecuado es que se atienda a los aspectos técnicos, pero que sí se lleve a cabo esta auscultación, porque permitirá fortalecer técnicamente el documento y sensibilizarse políticamente el presidente, de si es o no viable que el presente este documento al ayuntamiento, o de antemano haga ajustes para evitar el rechazo o la modificación de fondo en la siguiente etapa que es cuando el ayuntamiento se lo va a aprobar.

3.3.2.3 Correcciones y Adecuaciones al Anteproyecto.

De todas las correcciones y adecuaciones que el tesorero municipal realice, se deberá ir teniendo un registro histórico, de tal suerte que se tenga: el anteproyecto original, el anteproyecto que hubiese resultado de la discusión con el presidente, el anteproyecto que resulte de la comparecencia y discusión con todos los demás responsables de la administración, que será el documento ultimo que en esta fase se realice.

[illegible]

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
6.- Sobre nuevos fraccionamientos, edificaciones y subdivisiones prevista en la legislación urbanística													●									
7.- Construcción por obras públicas					●																	
8.- Por ejecución de obras públicas								●														
9.- Por obras de infraestructura																		●				

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados par estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Aguascalientes , AGS. | 10. Guadalajara,Jal. |
| 2. Mexicali, BCN | 16. San Luis Potosi, SLP |
| 3. La Paz, BCS. | 17. Culiacan, Sin. |
| 4. Campeche, Camp. | 18. Hermosillo, Son. |
| 5. Saltillo, Coah. | 21. Tlaxcala, Tlax. |
| 6. Colima, Col. | 22. Mérida, Yuc. |

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| 7. Mpios. Edo. Chihuahua | 13. Mpios. Edo. Nvo. León |
| 8. Mpios. Edo. Guanajuato | 14. Mpios. Edo. Puebla |
| 9. Mpios. Edo. Guerrero | 15. Mpios. Edo. Q. Roo |
| 11.Mpios.Edo. México | 19. Mpios. Edo. Tabasco |
| 12 Mnios Edo. Michoacán | 20 Mnios Edo. Tamaulinas |

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.3.2.4 Versión Definitiva del Proyecto de Iniciativa.

Esta fase consiste en todas las actividades finales que en el ámbito de la administración hacendaría municipal se realizan, a efecto de conformar el documento final que habrá de entregarse como proyecto por parte del presidente municipal.

En la reglamentación interna de varios municipios del país se establece una mecánica consistente en señalar todas las fases de los procesos de elaboración de normas, bandos, reglamentos municipales y se establece con claridad la facultad al presidente municipal de presentar los proyectos de tales reglamentos y normatividades. Sin embargo, tratándose de la Ley de Ingresos Municipal, consideramos que se deriva su normatividad en la elaboración de las propias leyes orgánicas o estatutos municipales, que facultan en el apartado correspondiente a atribuciones del presidente municipal, a presentar los proyectos de iniciativas de leyes que el ayuntamiento ha de aprobar en los diferentes ramos que conforman la administración municipal.

En este orden de ideas, el presidente tiene la atribución legal de presentar el proyecto definitivo de Ley de Ingresos ante el ayuntamiento, y es en esta fase donde al tesorero le corresponde toda la tarea de elaborar el anteproyecto, y luego recabar las opiniones de todos los responsables de las diferentes áreas de la administración y a nombre del presidente darle los ajustes y toques finales al documento y entregarlo al presidente para que este, haciendo use de los conductor ya establecidos en su administración, y con la fe que da el secretario de los actos que realiza el ayuntamiento y el presidente, y por conducto de este, sea presentado al cabildo, a efecto de que siga la etapa de

aprobación.

En la practica no siempre se da este procedimiento; es muy común que el presidente municipal en algunos casos intervenga desde en la elaboración del anteproyecto, o que sea el equipo de asesores del presidente el que se encargue de hacerlo, o que se conforme un grupo colegiado, un equipo de técnicos que se encarguen de llevar a cabo estas tareas; o bien, la que acabamos de describir, que sea el tesorero el pibote de todas estas actividades hasta llegar a tener el proyecto definitivo.

No es propósito de este trabajo calificar estas actividades, o esta mecánica que se establece en otros casos. Nosotros consideramos que estas fases del proceso de elaboración que proponemos, son útiles, atendiendo a las diferentes atribuciones que cada funcionario tiene dentro del contexto administrativo del municipio, y también a que el titular de la hacienda es el que tiene mayores posibilidades de elaborar un buen documento, porque esta ubicado en el espacio de información concreta y clara, y tiene a su alcance mayores posibilidades. Sin embargo, los casos en que las cosas se hagan de otra manera, no contravienen ninguna disposición jurídica, ya que realmente quien tiene la atribución formal de elaborar el proyecto es el presidente, y si este decide que el que lo haga no sea el tesorero municipal, es una decisión interna de la administración. Lo conveniente que vemos o la metodología que proponemos es que reduce la posibilidad de errores y facilita y aligera las tareas al presidente municipal, que de por si esta siempre con un enorme cúmulo de actividades.

CUADRO NO. 14
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
CONTRIBUYENTES DE MEJORAS

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.-Contribuciones para Obras y Servicios Públicos																●						

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados par estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL				MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS			
1. Aguascalientes , AGS.	10. Guadalajara,Jal.	7. Mpios. Edo. Chihuahua	13. Mpios. Edo. Nvo. León				
2. Mexicali, BCN	16. San Luis Potosi, SLP	8. Mpios. Edo. Guanajuato	14. Mpios. Edo. Puebla				
3. La Paz, BCS.	17. Culiacan, Sin.	9. Mpios. Edo. Guerrero	15. Mpios. Edo. Q. Roo				
4. Campeche, Camp.	18. Hermosillo, Son.	11. Mpios. Edo. México	19. Mpios. Edo. Tabasco				
5. Saltillo, Coah.	21. Tlaxcala, Tlax.	12. Mpios. Edo. Michoacán	20. Mpios Edo. Tamaulinas				
6. Colima, Col.	22. Mérida, Yuc.						

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.3.3 Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal

Se llama Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal el documento que un ayuntamiento presenta por los conductos adecuados, al congreso del Estado, a efecto de que sea discutida y, en su caso, aprobada dicha iniciativa para convertirse en la Ley de Ingresos Municipal.

Esta fase constituye la ultima de las tres en que hemos dividido el proceso administrativo y jurídico de elaboración de la Ley de Ingresos, para efectos de este trabajo; sin embargo, desde el punto de vista estrictamente jurídico, al analizar el proceso legislativo general se advierte que constituye el primer paso de dicho proceso; o sea, los pasos dados con anterioridad serán pasos previos, ya que el primer paso formal de elaboración de la Ley de Ingresos, desde el punto de vista del proceso legislativo, lo constituirá la elaboración de la iniciativa de Ley de Ingresos.

Para llegar a tener elaborado este documento en el proceso seguido en este trabajo, hubo que pasar primero por las dos etapas previas que fueron: la elaboración del anteproyecto de iniciativa de ley de ingresos, que corrió a cargo del tesorero municipal y la elaboración del proyecto de iniciativa, que estuvo a cargo del presidente municipal.

La elaboración formal de la iniciativa de Ley de Ingresos corresponderá al cabildo en pleno, y participaran en su elaboración el presidente municipal, como encargado de presentar el proyecto de iniciativa, la comisión de hacienda y presupuestos o como se (lame, que dentro del seno del ayuntamiento se encargue del análisis de este tipo de documentos, y el ayuntamiento en pleno, a efecto de sancionar la aprobación del proyecto y convertirlo, con la anuencia de la mayoría de los integrantes del cabildo, en la iniciativa formal de Ley de Ingresos Municipal.

La iniciativa así elaborada, se envía al congreso del Estado por conducto del presidente municipal, en acatamiento a la normatividad que sobre la materia existe, a efecto de su análisis, discusión y aprobación.

Las fases o etapas en que hemos dividido el proceso de elaboración de la iniciativa de Ley de Ingresos, son las siguientes:

1. Entrega del anteproyecto de iniciativa al ayuntamiento.
2. Análisis a la iniciativa.
3. Elaboración de dictamen por parte de la comisión del ayuntamiento.
4. Discusión de dictamen por el ayuntamiento.
5. Aprobación del proyecto de iniciativa.
6. Remisión de iniciativa al Congreso del Estado.

De cada uno de los puntos anteriores habremos de ocuparnos a continuación.

3.3.3.1 Entrega de Proyecto de Iniciativa al Ayuntamiento.

Esta etapa se perfecciona con la entrega del proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos al ayuntamiento, a fin de que sea este el que en ultima instancia decida si puede o no

constituirse en iniciativa formal para ser enviada al Congreso del Estado.

Dentro de la legislación y reglamentación existentes en cada municipio, se contempla un procedimiento específico para el análisis y discusión de los documentos que constituyen, luego de su aprobación, iniciativas de leyes, por lo que habrá de sujetarse cada municipio a su legislación. En este trabajo, solamente hemos encontrado cierta semejanza en el procedimiento que es el que describiremos aquí.

La entrega material del proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos, debe contener en su parte inicial, todos los aspectos que justifiquen al documento, reflexiones en relación con el ingreso y el gasto y las políticas y estrategias que para la aplicación de la Ley de Ingresos se tengan consideradas.

Por lo que respecta a la justificación del documento, esta se debe hacer atendiendo aspectos técnicos, financieros y políticos, que tengan la fuerza suficiente para convencer al ayuntamiento de que el documento que se le esta presentando es el idóneo y, en consecuencia, no haya empacho en su aprobación. Algunas reflexiones sobre las justificaciones en los aspectos técnicos, financieros y políticos, sedan las siguientes:

a) Justificación técnica.

En esta fase el presidente municipal debe señalar con claridad los aspectos doctrinarios del derecho fiscal, en el que se contemplen los elementos y figuras, tributarias o no, que se estén incluyendo en la Ley de Ingresos, manejando expresamente los principios generales de derecho aplicables al caso, y la técnica legislativa que se este siguiendo en la forma y fondo del documento, a efecto de que la iniciativa no choque con disposiciones existentes o costumbres arraigadas en la entidad federativa en la que se esta elaborando el documento.

b) Justificación Financiera.

En este apartado el presidente municipal deberá de hacer comentarios acerca de los rendimientos probables a obtener en total de la Ley de Ingresos, y en particular de cada uno de los conceptos que en ella se contienen; se manejan en forma expresa las modificaciones de tasas y cuotas que hubiere habido en el documento, haciendo el correspondiente análisis justificativo de cada una de ellas, con reflexiones que permitan tener al ayuntamiento un conocimiento total de la situación. Igualmente, se deberán hacer comentarios sobre el rendimiento de los nuevos gravámenes en caso de que existiesen estos en el proyecto de iniciativa, y también el rendimiento de los gravámenes que se retiraron de la ley con el propósito de justificar el equilibrio que conserve la iniciativa, y todos aquellos aspectos que con relación a las finanzas deban ser expuestos y justificados en esta fase.

c) Justificación Política.

En esta fase el presidente municipal comentará ampliamente al ayuntamiento, la vinculación que el documento tiene con el programa de trabajo a realizar en el ejercicio, el costo de éste, el impacto que tendrán los gravámenes en la ciudadanía, así como la disposición que se hubiere encontrado en las reuniones previas que se

hicieron para visualizar el posible rechazo a los gravámenes que se contienen en el documento referido.

En este mismo documento, el presidente municipal deberá establecer reflexiones sobre el ingreso y el gasto como una unidad, a efecto de convencer al ayuntamiento de la necesidad de la aprobación del proyecto precisamente en la forma y monto en que se presenta. Deberá además señalar las políticas y estrategias que para la aplicación de la Ley de Ingresos tenga previstas en el ejercicio fiscal en que regirá ésta.

Finalmente, cabe comentar que se deberán contener también en el documento todos los fundamentos legales en que se apoya el presidente para la elaboración del proyecto de iniciativa, y las derivaciones o implicaciones jurídicas que tiende a resolver también con el proyecto de iniciativa, implicaciones jurídicas derivadas de otras leyes que de alguna manera inciden en la conformación de este cuerpo jurídico normativo.

3.3.3.2 Análisis al Proyecto de Iniciativa.

Como su nombre lo indica, esta etapa se constituye por aquellas actividades que hay que realizar, a efecto de estudiar y tener un pleno conocimiento del contenido del documento presentado y las implicaciones que este contiene.

Este análisis corresponde a todos los regidores, quienes son dotados de una copia del proyecto de iniciativa, a fin de que lo analicen y vayan formulando algunos comentarios o recomendaciones al respecto, y también se turna a la comisión correspondiente para efectos de que esta elabore el dictamen, o sea aquel documento que constituya una proposición concreta para que al ser analizada en el seno del ayuntamiento, haya un punto de partida para las discusiones.

La comisión de hacienda y presupuestos, al hacer el análisis del documento, se allega toda la información que juzgue necesaria, y podrá en su caso, citar a los funcionarios de la administración municipal que resulten involucrados en algunos de los apartados de la ley, a efecto de que amplíen o aclaren los puntos en que fuere menester. El propio tesorero municipal constituirá un valioso apoyo en esta etapa de análisis del proyecto de iniciativa.

También es factible en esta fase de estudio, el apoyo que pudieran dar asesores externos, despachos particulares, inclusive, que se dediquen al manejo de la hacienda pública y que pueden entrar en apoyo de los regidores que conforman la comisión de hacienda y presupuestos.

El objetivo primordial de esta fase, como ya lo dijimos, es que se tenga un pleno conocimiento del contenido del documento, a la luz de criterios jurídicos, políticos y financieros que den idea a los regidores, de la viabilidad que tiene el proyecto, para convertirse en iniciativa de Ley de Ingresos.

3.3.3.3 Elaboración de Dictamen.

Como ya señalamos con anterioridad, el análisis que lleva a cabo la comisión de hacienda y presupuestos al proyecto de iniciativa, concluye con algunas reflexiones tendientes a convencer a sus compañeros de cabildo, acerca de la conveniencia de aprobar el documento y para lo cual ya con templa este algunas modificaciones, que desde el punto de vista de la comisión encargada de afinar el proyecto, ha considerado pertinente agregar o hacer a este.

Las reflexiones que la comisión antepone al documento que como proyecto definitivo se presentara al ayuntamiento, pueden ser de mucha utilidad en la elaboración de la exposición de motivos que se agregue a la iniciativa formal al ser enviada al Congreso del Estado. A este documento elaborado por la comisión, se le denomina dictamen.

El contenido del dictamen a que nos estamos refiriendo, deberá tener primero, un encabezado en el que los regidores integrantes de la comisión de hacienda y presupuesto someten a la consideración del ayuntamiento el dictamen, con el objeto de que se analice, estudie y en su caso se apruebe el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos del municipio de que se trate para un ejercicio fiscal determinado.

A continuación es conveniente agregar algunas consideraciones, dentro de las que cabe destacar:

1. La fundamentación jurídica que establece la obligación a los ayuntamientos de presentar al H. Congreso del Estado la iniciativa de Ley de Ingresos, así como el termino que tiene o con que se cuenta cada año para hacer la presentación de dicho documento.

2. Señalamiento de las fuentes principales de ingresos que percibirá el municipio consideradas en grandes rubros, y los señalamientos de la doctrina y de la legislación orgánica y fiscal en que se apoyan, y algunas reflexiones acerca de la importancia que el documento de Ley de Ingresos tiene, así como señalamientos acerca de la igualdad entre las necesidades de gasto, por un lado, y las posibilidades de ingreso, por el otro, a fin de no orillar al municipio a un caos financiero.

Se harán todos los señalamientos y motivaciones que a juicio de la comisión deban hacerse, ordenándolos numéricamente o con incisos, a fin de que conserve el documento una estructura que cubra ciertas formalidades de técnica legislativa. Se hará también el análisis y las reflexiones sobre la cantidad tope a obtener de la aplicación de la Ley de Ingresos, desglosada esta en grandes rubros, y de ser posible un análisis de los porcentajes o del peso relativo que cada rubro tiene dentro del total del documento referido.

Luego de estas reflexiones, deberá de concluirse el apartado de consideraciones con alguna frase, que podría ser "visto lo anterior y con fundamento en los artículos... y demás relativos de la ley... sometemos a su consideración los siguientes puntos de:

ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueba el proyecto de Ley de Ingresos para este municipio, que se anexa al presente dictamen y que regirá durante el ejercicio fiscal de 19.. en los términos del citado documento, mismo que se tiene por reproducido en todas sus partes, como si a la letra se insertaré para todos los efectos legales correspondientes.

SEGUNDO.- Preséntese iniciativa de decreto ante el H. Congreso del Estado para su revisión y, en su caso, aprobación y se eleve a categoría de ley el presente proyecto.

TERCERO.- Se autoriza a los ciudadanos presidente municipal y secretario y sindico de este ayuntamiento para que realicen los actos jurídicos y firmen la documentación necesaria, a fin de cumplimentar lo anterior.

Atentamente

SESION DE CABILDOS DEL H. AYUNTAMIENTO... (Nombre del Municipio)
Mes y Año.

Las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y los Nombres de los Regidores que las integran.

CUADRO NO. 15
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES
ACCESORIOS

	MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADO O EN FORMA INDIVIDUAL																					
CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.- Recargos, gastos de ejecución y cobranza por falta de pago oportuno de los Impuestos y Derechos																				●		
2.- Multas que se impongan por las autoridades municipales																				●		

FUENTE: Leyes de Ingresos 1994 de los Municipios, agrupados par estado a en forma individual.

MUNICIPIOS EN FORMA INDIVIDUAL

1. Aguascalientes , AGS.

2. Mexicali, BCN

3. La Paz, BCS.

4. Campeche, Camp.

5. Saltillo, Coah.

6. Colima, Col.
10. Guadalajara,Jal.

16. San Luis Potosí, SLP

17. Culiacan, Sin.

18. Hermosillo, Son.

21. Tlaxcala, Tlax.

22. Mérida, Yuc.

MUNICIPIOS AGRUPADOS POR ESTADOS

7. Mpios. Edo. Chihuahua

8. Mpios. Edo. Guanajuato

9. Mpios. Edo. Guerrero

11.Mpios. Edo. México

12. Mnios. Fdo. Michoacán
13. Mpios. Edo. Nvo. León

14. Mpios. Edo. Puebla

15. Mpios. Edo. Q. Roo

19. Mpios. Edo. Tabasco

20. Mnios. Fdo. Tamaulinas

Muestra: 22 Entidades Federativas, (71%)

3.3.3.4 Discusión del Dictamen por el Ayuntamiento.

Esta fase del proceso se lleva a cabo en una sesión de cabildo formalmente constituida, con el quórum que la propia ley establece para que tenga validez en este tipo de aprobaciones y en ella, entre otros asuntos, se incluye el referente a la aprobación de la Ley de Ingresos.

El dictamen sobre el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos, es presentado por la comisión correspondiente y se tiene ya considerado dentro de la orden del día.

En la fase de discusión, siguiendo los rituales que en cada ayuntamiento se tengan, cada uno de los regidores puede hacer use de la palabra las veces que su propio reglamento interior le permita, a efecto de apoyar en lo general y en lo particular cada uno de los artículos, o bien, objetar, discutir, proponer cambios, etc., los cuales obtendrán una respuesta de la comisión de hacienda y presupuestos que se constituirá en la defensora del dictamen ante todo los regidores, que podrán objetarlo, hasta llegar a agotar todas sus reflexiones, convenciendo a la comisión de modificar el dictamen, o bien, convenciéndose de que el contenido del dictamen es el adecuado y, en consecuencia, desistir de su intento de modificarlo.

Sobre este punto, cabe comentar que los regidores de los ayuntamientos, normalmente resultan poco interesados en profundizar sobre los aspectos hacendarios, principalmente en la fase técnica, dándole solo importancia a los aspectos políticos que se relacionan con intereses de grupos que ellos representan y que pretenden defender, a fin de que no sean gravados con mayores cuotas, independientemente de que estas sean necesarias para los gastos proyectados por parte del documento que se esta analizando. Esto se refleja en el momento de la discusión, en que solamente los conocedores reales en el aspecto técnico de la iniciativa, son los regidores que integran la comisión dictaminadora, dándose casos en que los demás regidores, no solo ignoran esta materia, sino que ni siquiera leyeron el proyecto que les fue entregado con anticipación, y acudan a la sesión de cabildo a leerlo ahí, mientras esta se lleva a cabo, con la consiguiente desinformación y planteamientos erróneos, que en ocasiones suscitan polémicas, aunque finalmente, en el fondo, resulten todos convencidos luego de haber tenido ya la oportunidad de profundizar un poco sobre el contenido del documento de referencia.

3.3.3.5 Aprobación del Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos.

Una vez discutido ampliamente el dictamen presentado por la comisión de hacienda y presupuestos, es sometido a la aprobación general del ayuntamiento, para lo cual cada uno de los regidores emite su voto aprobatorio o desaprobatorio hacia el documento, y en caso de ser aprobado por la mayoría, o por el numero de regidores que conforme la ley orgánica o estatuto municipal y el reglamento interior de sesiones del ayuntamiento lo establezca, pasa a constituir la iniciativa formal de Ley de Ingresos. La sesión de cabildo en que se lleve a cabo la aprobación y discusión de este documento, deberá ser una asamblea abierta al publico, donde puedan asistir todos los ciudadanos que lo deseen a presenciar el debate, sin que el público tenga voz ni voto, pero si podrán escuchar cómo los regidores hacen sus proposiciones y encuentran las respuestas por

parte de la comisión dictaminadora, y podrán presenciar cómo es aprobado el proyecto, qué regidores votan en pro, cuáles en contra, cuales se abstienen etc. Esto de alguna manera comunica el índice de aceptación que la iniciativa de Ley de Ingresos tiene, dada la representación de estratos sociales hecha por los regidores ante el honorable cuerpo edilicio.

La anterior aprobación deberá quedar asentada en el acta de la sesión ordinaria del cabildo en la que fue aprobada, a fin de que sea provista de la solemnidad y legalidad que se reclama para las iniciativas de ley presentadas por los ayuntamientos.

En dicha acta, deberán contenerse las reflexiones fundamentales hechas por la comisión de hacienda y presupuestos, a efecto de convencer al ayuntamiento del contenido de su dictamen, así como las objeciones que hubiesen presentado los regidores y las respuestas que la comisión hubiese dado a cada uno de los planteamientos hechos por los regidores cuestionantes.

De igual manera, deberán contenerse en ésta, las modificaciones que el dictamen hubiese sufrido en el proceso de discusión, a fin de que la iniciativa que resulte, pueda ser comparada con el proyecto mediante las modificaciones hechas en la sesión de cabildo y que queden asentadas en el acta que corresponda a dicha sesión.

La anotación de las modificaciones a que aludimos en el párrafo anterior, deberán ser, tanto en las objeciones de tipo general al proyecto como las objeciones en lo particular, que sobre cada uno de los artículos pudieran hacer las diferentes personas que, acreditadas como regidores, tengan voz y voto en la discusión.

3.3.3.6 Remisión de Iniciativa al Congreso del Estado.

Es ésta la última fase de elaboración de la Iniciativa de Ley de Ingresos, y se perfecciona cuando el presidente municipal oficialmente remite al Congreso del Estado, la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal siguiente. Dicha remisión se hace en acatamiento a lo ordenado en la sesión de cabildo, en los puntos de acuerdo del dictamen ya referido, donde se faculta al presidente municipal y al secretario del ayuntamiento, a llevar a cabo la entrega formal del documento referido ante el honorable Congreso del Estado.

El documento oficial, mediante el cual se remite la iniciativa al congreso, deberá estar conformado primeramente por un encabezado en el que se señale que: "mediante la sesión ordinaria de cabildo celebrada el día... de... del año..., fue sancionado por la mayoría de los integrantes del pleno, o en su caso, alguna otra aclaración, el dictamen mediante el cual se aprueba el proyecto de Ley de Ingresos del municipio de... para el ejercicio fiscal de..., mismo que concluye en los siguientes puntos concretos de:

ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueba el proyecto de Ley de Ingresos para el municipio de... que se anexa al presente dictamen que regirá durante el ejercicio fiscal de... en los términos del citado documento, mismo que se tiene por reproducido en todas sus partes, como si a la letra se insertare para los efectos legales correspondientes.

SEGUNDO.- Preséntese Iniciativa de decreto ante el Honorable Congreso del Estado para su revisión y, en su caso, de aprobación se eleve a categoría de ley el proyecto referido.

TERCERO.- Se autoriza a los CC. Presidente Municipal y Secretario y Sindico de este ayuntamiento para que realicen los actos jurídicos y firmen la documentación necesaria, a fin de cumplimentar lo anterior.

Nos permitimos remitirle copia certificada de los anteriores documentos para los efectos contemplados en el apartado... del artículo... de la Ley Orgánica Municipal. (Estatuto Municipal o su equivalente).

(Sin otro particular reiteramos las seguridades de nuestra atenta y distinguida consideración).

Este oficio es firmado por el presidente municipal y por el secretario del ayuntamiento, y por los medios comunes se hace llegar al Congreso del Estado, concluyendo así esta fase de elaboración de la iniciativa de Ley y pasar a las etapas posteriores que se llevarán a cabo en el seno de la legislatura de cada uno de los estados.

3.3.4 Entrega de Iniciativa al congreso Local.

La entrega de este documento al Congreso del Estado se hace a través de una oficina que en el mismo existe, y que casi en la mayoría de los estados de la República se denomina Oficialía Mayor del Congreso. Esta Oficialía Mayor recibe el documento, lo registra y lo integra dentro de los documentos que a vista deberán ser considerados en la siguiente sesión del Congreso.

En este paso se debe tener cuidado, de que se encuentre la iniciativa de ley completa; es decir, que contenga exposición de motivos y que contenga también una copia del acta de sesión de cabildo en la que fue aprobado dicho documento. Todo lo anterior, con el propósito de que exista evidencia de la legalidad del proceso aprobatorio a que fuera sometido con anterioridad el proyecto, y de que al pasar al análisis y discusión en el seno del congreso este el documento provisto de la seriedad y legitimidad que reclaman las normas jurídicas en materia de elaboración de leyes.

Una vez que se recibe el documento, se incluye en la agenda de la inmediata sesión del congreso. En este se considera la necesidad de turnarlo a la Comisión correspondiente, a efecto de que se elabore el dictamen respectivo y se ordena también que se haga del conocimiento de los ciudadanos diputados, a fin de que vayan formulando sus comentarios y observaciones al referido proyecto.

3.3.5 Elaboración de Dictamen.

Constituye esta etapa, en los procedimientos necesarios para analizar profundamente la iniciativa presentada por el ayuntamiento, en este análisis se deben tomar en consideración los aspectos financieros, políticos, económicos en que está imbuido el municipio o la región a la que este pertenece, o bien, todo el estado, a fin de matizar su ley de aspectos de política tributaria a nivel estado, tomando en consideración compromisos que en materia de potestad tributaria tenga la entidad federativa con el

gobierno de la federación, sobre todo en materia de coordinación fiscal, buscando las adecuaciones necesarias y el respeto a los compromisos contraídos con anterioridad sobre la materia.

Este análisis deberá hacerse a la luz de la doctrina del derecho fiscal, procurando que cada una de las figuras impositivas que se contemplen en el proyecto no contravenga a la misma, que se ordenen metódica y sistemáticamente en el cuerpo jurídico del que forman parte, y que no haya aberraciones en materia de técnica legislativa.

A efecto de profundizar en su análisis, la comisión de Hacienda y presupuestos puede contar con el apoyo técnico del órgano natural del congreso que se denomina Contaduría Mayor de Hacienda, la cual tiene a su cargo la responsabilidad de apoyar jurídica y contablemente al Congreso, en el proceso de elaboración de las diferentes leyes y otras cosas en que este considere necesaria la participación de este organismo.

Al efecto, la comisión de Hacienda le turna a la Contaduría Mayor de Hacienda el proyecto o iniciativa de ley presentada por el municipio, a fin de que el cuerpo técnico de la contaduría, haga un análisis exhaustivo a la iniciativa y elabore una opinión técnica acerca de su contenido, que vendrá a dar la certeza a la comisión sobre ciertos aspectos en los cuales la contaduría resulta tener ventaja comparativa.

La opinión de la Contaduría se turna al Congreso del Estado mediante oficio en el que se contienen aspectos, tales como: si el documento analizado, en su estructura, contenido y forma, se apega a las disposiciones jurídicas vigentes; los aspectos económicos de la iniciativa también deberán ser mencionados con el análisis comparativo de los ingresos obtenidos en el ejercicio anterior, lo que va del presente, y la proyección de este hasta el fin de año y la proyección que se tenga de los ingresos a obtener con el proyecto de ley presentado en el siguiente ejercicio fiscal, a efecto de que se comparen con las proyecciones hechas por el ayuntamiento en los documentos ya remitidos al Congreso, a fin de encontrar diferencias o cerciorarse de que ambas predicciones son semejantes.

De igual manera, deberá contenerse la opinión acerca de los nuevos rubros incluidos en las leyes de ingresos, así como de los porcentajes de incremento a las tasas, cuotas y tarifas, y cualquier otra observación de carácter técnico que la Contaduría Mayor de hacienda juzgue relevante.

Deberá concluirse esta opinión en sentido afirmativo o negativo; es decir, deberá señalarse si a juicio de la Contaduría Mayor de Hacienda el documento analizado es o no procedente para conformar la Ley de Ingresos del ayuntamiento interesado para el ejercicio fiscal que fuese presentado.

Además de la opinión solicitada por la Comisión de Hacienda y Presupuestos a la Contaduría Mayor de Hacienda, podrá la comisión allegarse cualquier información pertinente que le permita tener una visión más clara del documento analizado y, de ser necesario, solicitara también la opinión de profesionistas destacados sobre la materia, así como de los propios funcionarios del ayuntamiento involucrado en la ley, a fin de evitar comparecencia posterior ante el Congreso en el momento de la discusión del proyecto.

Una vez habiendo agotado estos pasos, la comisión de Hacienda elaborará el dictamen en el que establecerá las reflexiones que a su juicio deban hacerse y presentara un proyecto formal de dictamen, en el que se sugerirá definición en un cierto sentido al congreso, y se adjuntara la propia iniciativa con las modificaciones que ya la misma comisión hubiese realizado, a fin de que ese sea el documento que se discuta en el seno del Congreso.

El dictamen a que nos referimos deberá iniciar con un encabezado en el que se establezca la secuencia en la que el documento de iniciativa de ley fue recibido, y cómo éste fue turnado a la Comisión de Hacienda y Presupuestos, así como los fundamentos jurídicos en que se baso, tanto el ayuntamiento para presentar la iniciativa, como la comisión para presentar su dictamen ante el H. Congreso del Estado. A continuación se harán los comentarios acerca del análisis del documento, señalando los puntos de vista que la comisión tuviere en cuanto a cada uno de los apartados que con tiene la iniciativa, justificando la inclusión de nuevas fuentes de ingresos y el retiro de algunas, así como las modificaciones, tanto en cuotas como en tasas que contenga la iniciativa; las cantidades o porcentajes que, por multas y por recargos, se contemplan y algunas otras que, a juicio de la comisión dictaminadora, deban tomarse en cuenta.

Dicho dictamen deberá concluir con proposiciones, señalando que con base en el estudio realizado, y los razonamientos que se exponen en el mismo documento, la comisión estima que debe ser aprobado en sus términos la iniciativa, y para ello, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos referentes de la Ley Orgánica o reglamentaria del Poder Legislativo, someten a la consideración de la Asamblea, el siguiente proyecto de Decreto en el que se aprueba la Ley de Ingresos del Municipio referido para el ejercicio fiscal del año que corresponda.

3.3.6 Discusión y Aprobación por el Congreso

Esta etapa de Discusión por el congreso es semejante a la etapa de discusión por el ayuntamiento, que se llevo a cabo en la fase anterior de este proceso, y que consistía precisamente en la presentación de un dictamen elaborado por la comisión de hacienda y presupuestos del ayuntamiento.

En este caso, consiste en un dictamen elaborado por la comisión de hacienda y presupuestos pero del Congreso del Estado. La semejanza en ambos dictámenes es mucha, pudiera decirse que son copia uno del otro, solo que en diferente ámbito de gobierno y con distinto alcance y este dictamen es presentado ante la Asamblea General del Congreso, a fin de que sea leído por los ciudadanos secretarios del mismo y luego se le turne a cada uno de los integrantes de la legislatura un ejemplar, a fin de que lo analice y pueda hacer las observaciones que juzgue procedentes.

Una vez mediado el tiempo suficiente para el análisis por parte de los diputados en forma personal, y la elaboración del proyecto de dictamen por parte de la legislatura a través de su comisión de hacienda y presupuestos, en una sesión ordinaria del Congreso se somete a aprobación el dictamen formulado por la comisión, en una forma semejante a como fue aprobado el proyecto de iniciativa por parte del ayuntamiento.

Cada una de las legislaturas tiene en su normatividad interna los mecanismos de aprobación de decretos y leyes, en las que se establecen porcentajes a efecto de constituir quórum, así como las formalidades esenciales para la formulación de leyes.

La discusión que se elabora en el seno del Congreso es en dos etapas bien definidas; una en la que se discute en lo general el documento, si se aprueba o no en lo general o si se rechaza, y otra en la que se discute artículo por artículo el contenido del mismo. Por cada una de las etapas se lleva a cabo una votación; de ser aprobada la votación en lo general en forma mayoritaria, se pasa a la votación en lo particular artículo por artículo, para lo cual los diputados ya hicieron sus anotaciones para intervenir en discusión sobre algunos artículos del mismo documento.

Cada uno de los diputados tiene absoluta libertad para intervenir las veces que sean necesarias hasta agotar el tema y quedar plenamente convencidos del contenido de la iniciativa, y de todo lo que suceda dentro de la Cámara, se deberá levantar un acta en la que quede asentado cada uno de los pasos que se den en la asamblea, los comentarios, proposiciones y discusiones que en ella se susciten para que exista un documento histórico que pueda probar lo sucedido en la asamblea.

Si la votación que se lleve a cabo resulta aprobatoria en sentido mayoritario, el documento pasa a ser decreto aprobado por el Congreso y falta solamente la aprobación del ejecutivo, a fin de que se convierta en la Ley de Ingresos del municipio.

3.3.7 Promulgación de la Ley de Ingresos

La promulgación de la ley consiste en el acto formal mediante el cual el ejecutivo del estado se conforma con el contenido de la ley y ordena su cumplimiento. Esta etapa de promulgación es muy importante en todos los procedimientos legislativos, en virtud de que los ejecutivos de los estados tienen la facultad de veto y que consiste precisamente en el rechazo que pudiera hacer el ejecutivo del estado al documento que se le presenta como decreto ya aprobado por la legislatura, en cuyo caso deberá regresarse al Congreso para que nuevamente sea discutido y sea reformado en el sentido propuesto por el ejecutivo, o bien, sea ratificado en su contenido y pasarlo nuevamente al ejecutivo para su promulgación y publicación correspondiente.

Sobre el particular, cabe destacar que en materia de leyes de ingresos municipales, es muy remoto que se de el caso de un voto por parte del ejecutivo; sin embargo, existe la posibilidad jurídica de que esto suceda, ya que el titular de este poder tiene la facultad de vetar cualquier ley que le sea turnada por el Congreso.

La promulgación propiamente dicha consiste en aquel acto mediante el cual el gobernador declara que se conforma con el contenido de la ley, y ordena a los habitantes del municipio interesado, que cumplan con dicho contenido y a todos los habitantes del estado que respeten el contenido del mismo documento.

En el proceso de recepción del decreto aprobado, de Ley de Ingresos del Municipio por parte del ejecutivo para su promulgación, juegan un papel importante las secretarías de gobierno de los estados, que son el conducto por el cual se hacen llegar al ejecutivo

estos decretos, y también a través de ellas el ejecutivo cumple con la etapa siguiente que será la de publicación.

3.3.8 Publicación de la Ley de Ingresos

La publicación de la ley es el acto mediante el cual esta se hace del conocimiento de los ciudadanos obligados a cumplirla; es decir, es el acto mediante el cual la información relativa a las obligaciones tributarias de los contribuyentes se hace llegar a estos para que las conozcan y en consecuencia las acaten.

En esta etapa de publicación se pueden dar diferentes supuestos, algunos mediante los cuales esta entra en vigor en forma simultánea en todo el territorio del municipio, aunque pudieran darse casos en que esta fuera teniendo vigencia, en razón de la distancia que cada una de las delegaciones, agencias o rancherías tuvieran en relación a la cabecera del municipio. Esto sería en caso de que la ley no tuviera una fecha determinada para regir, y entonces contaría cierto número de días después de que esta fuera publicada, más esta sería la excepción, ya que la regla es que las leyes de ingresos siempre aparecen a fines del año anterior al que van a tener vigencia y se señala en las mismas el tiempo de vigencia desde principio hasta fin, o sea, que se sería la en las mismas que regirán desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del año para el cual se expiden.

Esta publicación no siempre es oportuna; en la práctica, se dan casos en que es difícil que los contribuyentes tengan acceso a la ley, porque esta se publica en enero o en febrero o en marzo o más tarde en ocasiones, a pesar de que estas aparecen con fechas de diciembre del año anterior. Esto es una mala práctica o una mala costumbre, que se debe al enorme cúmulo de leyes que se despachan en el fin de año, y que obligan a que el periódico oficial de cada uno de los estados se vea en la necesidad de hacer un esfuerzo mayor y en ocasiones tenga que rezagar algunos números, y a fin de evitar problemas, estos aparecen, aunque retrasados, pero con fechas que corresponden a tiempos distantes a la fecha en que realmente se están publicando.

La práctica anterior, aunque no se da en todos los estados, si se da en algunos, y se considera inadecuada, ya que los contribuyentes permanecen en estado de indefensión durante un lapso bastante considerable y cuando aparece la ley, en ocasiones ya perecieron los términos que esta otorga para el pago de algunos gravámenes y, en consecuencia, se ven obligados a cubrir inclusive recargos o sanciones por no haber hecho sus pagos oportunamente. No obstante el deseo y la buena intención que estos contribuyentes, quizás los menos, pero existen algunos que intentan pagar oportunamente sus obligaciones tributarias.

Comentábamos con anterioridad, que en esta fase de la publicación se da el caso de que en algunos estados se agrupan las leyes y aparecen en un solo documento las correspondientes a varios municipios o, aún a todos los de un estado, con las consiguientes inconveniencias a que ya nos referíamos en apartados anteriores de este mismo trabajo. Vale la pena insistir en la conveniencia de que cada uno de los municipios cuente con una ley, que puede ser modificada esta en forma individual, esto se refleja en el momento de la publicación, ya que deberá publicarse una ley por cada uno de los municipios de un estado; en caso de agruparse, esta agrupación deberá de

ser muy razonada y atendiendo a criterios regionales y cuantitativos, y en cuanto a semejanza también de actividades que ubiquen realmente a ciertos municipios en un parámetro que los considere semejantes.

Si no tiene el contribuyente el conocimiento de la ley, de todas maneras deberá de pagar sus contribuciones, ya que un principio de derecho señala que la ignorancia de la ley a nadie beneficia o no excluye su cumplimiento. Esto se interpreta en que la ley se publica en los diarios oficiales y se presume que esta al alcance de todos los contribuyentes para que estos procuren allegársela y conocerla, ya que sería imposible que la autoridad tributaria se echara a costas la responsabilidad de informar contribuyente por contribuyente de sus obligaciones tributarias; de esta forma deberá cumplir independientemente de que la conozca o no, siempre y cuando ya hubiese sido publicada y hubiese transcurrido el tiempo que la misma señala para que entre en vigencia.

3.3.9 Aplicación de la Ley

La aplicación de la ley consiste en que ésta adquiere vigencia y se traduce en la materialización de la obligación del contribuyente a cubrir los gravámenes que esta contiene.

En el momento de publicar la ley se establece en ella, como ya señalábamos con anterioridad, la fecha en que ésta tendrá vigencia y en los artículos transitorios de la misma ley se podrán manejar algunas disposiciones relacionadas con esta etapa, o sea con la vigencia; de tal suerte, que una vez concluido el término que la misma establece para el inicio de la vigencia, ésta alcanza su plenitud obligando a todos los sujetos pasivos de obligaciones tributarias contemplados en ésta, a contribuir cumpliendo así las obligaciones a que son sujetos.

Para llevar a cabo la aplicación de la ley, juega un papel determinante el Tesorero Municipal, ya que es quien está investido por disposición legal de competencia tributaria, o sea la facultad que tiene de captar en forma espontánea de los contribuyentes, el pago de sus aportaciones o, ante su negativa, exigir en forma obligatoria el pago de los tributos a que tiene derecho el erario municipal y que el particular se resiste a enterar.

Para que la actividad del tesorero municipal, en materia de recaudación y cobranza de los recursos tributarios, sea optima, deberá sujetarse estrictamente a lo que la ley le señale, no extralimitarse en sus atribuciones, pero sin quedarse corto en el ejercicio de las mismas, ya que tan mal tesorero es el que actúa extralimitándose en sus atribuciones, como el que no realiza todas las atribuciones que la ley otorga, ya que tanto uno como el otro acarrearán problemas a la autoridad municipal e incurrirá en responsabilidad por el uso indebido de las atribuciones que la ley le está concediendo.

Para cumplir esta última etapa del proceso de elaboración y aplicación de la Ley de Ingresos, se deberá apoyar al tesorero prácticamente en toda una técnica administrativa, en la que tendrá que llevar a cabo otras funciones operativas que resulten necesarias y convenientes para una óptima recaudación, y de esta forma, lograr que el documento de Ley de Ingresos Municipal, que tanto esfuerzo costó en su

elaboración, desde las etapas de anteproyecto y luego de proyecto, posteriormente de iniciativa y luego la discusión de ésta y la aprobación en el seno del Congreso y luego la sanción que el ejecutivo hace a la misma y finalmente su publicación, no que den sólo en un esfuerzo y culminen en verdaderos rendimientos financieros para las haciendas de los municipios.