

**Contribuciones Derivadas
de la Prestación del Servicio
de Alumbrado Público:
Su Problemática
y Posible Solución**

Salvador Santana Loza

indetec



Contribuciones Derivadas de la Prestación del Servicio de Alumbrado Público: su Problemática y Posible Solución

Lic. y C.P. Salvador Santana Loza





CONTENIDO

PRESENTACION.	11
INTRODUCCION.	13
CAPITULO I.	
PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES.	17
1.1 INTRODUCCION.	18
1.2 LOS INGRESOS PROPIOS	24
1.2.1. Recursos Patrimoniales.	25
1.2.2. Recursos Tributarios.	27
1.2.2.1. Impuestos.	28
1.2.2.1.1. Características de los Impuestos.	30
1.2.2.1.2. Clasificación de los Impuestos.	32
1.2.2.2. Derechos.	35
1.2.2.2.1. Características de los Derechos.	39
1.2.2.2.2. Clasificación de los Derechos.	43
1.2.2.3. Contribuciones Especiales.	45
1.2.2.3.1. Clasificación de las Contribuciones Especiales.	52
1.2.2.3.2. Características de las Contribuciones Especiales.	57

1.2.3. Recursos Derivados de Sanciones.	59
1.2.4. Recursos de Empresas Municipales.	61
1.3. RECURSOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.	62
1.3.1. Participaciones.	64
1.3.2. Fondos de Aportaciones.	68
1.3.2.1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.	69
1.3.2.2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.	71
1.3.2.3. Fondo de Aportaciones Múltiples.	72
1.3.3. Recursos derivados de la Colaboración Administrativa.	74
1.4. RECURSOS POR TRANSFERENCIAS.	75
1.5. RECURSOS CREDITICIOS.	76
1.6. RECURSOS POR COLABORACION CIUDADANA.	76
CAPITULO 2.	
INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.	79
2.1. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.	80
2.1.1. Aspectos Jurídico-Conceptuales.	80
2.1.2. Clasificación de los Servicios Públicos.	86
2.1.3. Servicios Públicos a cargo de los Municipios.	94
2.1.3.1. Agua Potable y Alcantarillado.	96
2.1.3.2. Alumbrado Público.	97
2.1.3.3. Limpia.	98
2.1.3.4. Mercados y Centrales de Abasto.	99
2.1.3.5. Panteones.	100
2.1.3.6. Rastro.	101
2.1.3.7. Calles.	102

2.1.3.8.	Parques y Jardines.	102
2.1.3.9.	Seguridad Pública.	103
2.1.3.10.	Tránsito.	104
2.1.3.11.	Otros Servicios Públicos.	105
2.1.4.	Formas de prestación de los Servicios Públicos Municipales.	105
2.1.4.1.	Servicios Públicos prestados directamente.	106
2.1.4.2.	Servicios Públicos Municipales prestados por terceros.	109
2.1.4.2.1.	Prestación de servicios por concesionarios.	109
2.1.4.2.2.	Prestación de servicios por asociaciones de vecinos.	111
2.2.	INGRESOS DERIVADOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.	113
2.2.1	Ingresos Derivados de la Prestación Directa de Servicios Públicos.	114
2.2.1.1.	Agua Potable y Alcantarillado.	115
2.2.1.2.	Alumbrado Público.	116
2.2.1.3.	Limpia.	117
2.2.1.4.	Mercados y Centrales de Abasto.	117
2.2.1.5.	Panteones.	118
2.2.1.6.	Rastro.	119
2.2.1.7.	Calles.	119
2.2.1.8.	Parques y Jardines.	120
2.2.1.9.	Seguridad Pública.	121
2.2.1.10.	Tránsito.	122
2.2.1.11.	Otros Servicios Públicos.	122
2.2.2.	Ingresos derivados de Servicios Públicos prestados por terceros.	123
2.2.2.1.	Ingresos derivados de Servicios Públicos Concesionados.	123
2.2.2.2.	Ingresos derivados de los Servicios Públicos prestados por asociaciones de vecinos.	128

CAPITULO 3.	
EL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	131
3.1. ASPECTOS CONCEPTUALES Y JURIDICOS.	132
3.2. ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	139
3.3. FORMA DE PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	140
3.4. BENEFICIOS QUE PROPORCIONA EL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	141
3.5. IDENTIFICACION DE LOS BENEFICIARIOS DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	141
3.6. FORMA DE MEDIR EL BENEFICIO INDIVIDUAL DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	142
CAPITULO 4.	
OBTENCION DE INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	145
4.1. INTRODUCCION.	146
4.2. TIPOS DE INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	147
4.3. PROBLEMÁTICA PRINCIPAL EN MATERIA DE INGRESOS POR ALUMBRADO PUBLICO.	155
4.4. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS DE ALUMBRADO PUBLICO.	159

4.5. ANALISIS SOBRE LA FIGURA JURIDICA MAS ADECUADA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CONTRIBUCIONES POR ALUMBRADO PUBLICO.	182
4.5.1. Impuestos.	183
4.5.2. Contribuciones Especiales.	197
4.5.2.1. Contribuciones por Mejoras.	203
4.5.2.2. Contribución por Plusvalía.	204
4.5.2.3. Contribución Especial por Gasto.	205
4.5.2.4. Contribuciones de Seguridad Social.	205
4.5.2.5. Análisis sobre la posibilidad de obtener ingresos para el Alumbrado Público a través de las Contribuciones Especiales.	207
4.5.2.5.1. Contribución Especial por Mejoras.	207
4.5.2.5.2. Contribución Especial por Plusvalía.	209
4.5.2.5.3. Contribución Especial por Gasto.	210
4.5.2.5.4. Contribuciones de Seguridad Social.	212
4.5.3. Derechos.	213
 CAPITULO 5. ALTERNATIVAS DE DISRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA DERIVADA DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	 223
5.1 RECAPITULACION.	224
5.2 FIGURA TRIBUTARIA QUE SE EMPLEARA.	229
5.3 DETERMINACION DE LA CARGA TRIBUTARIA GENERAL DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.	230
5.4 PRINCIPIOS QUE DEBEN CONSIDERARSE EN LA DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA.	232

5.5	ALTERNATIVAS DE DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA.	236
5.5.1.	Prorrato del Costo del Servicio.	237
5.5.1.1.	Prorrato del Costo del Servicio por Persona.	237
5.5.1.2.	Prorrato del Costo del Servicio por Viviendas.	238
5.5.2.	Distribución Vinculada con los Predios.	239
5.5.2.1	Distribución de la carga tributaria atendiendo a metros de frente de los predios.	241
5.5.2.2	Distribución de la carga tributaria por metros de superficie.	242
5.5.2.3	Distribución de la carga tributaria en función del valor catastral.	244
5.5.2.4	Distribución por destino o uso de los predios.	245
5.5.3.	Establecimiento de Impuestos Adicionales.	246
5.6.	OPCION QUE SE PROPONE.	248
5.6.1.	Alternativas para Materializar la Propuesta.	249
5.6.1.1.	Aplicación del principio de beneficio.	251
5.6.1.2.	Aplicación del principio de capacidad de pago.	252
5.6.1.3.	Distribución en atención al uso y destino de los predios.	252
5.6.2	Expresión formal de la distribución de la carga tributaria.	254
CAPITULO 6. PROYECTO DE ESTRUCTURA DE LA CONTRIBUCION QUE SE PROPONE.		261
6.1	ASPECTOS GENERALES.	262

6.2	ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DE LA CONTRIBUCION.	263
6.2.1.	Objeto.	264
6.2.2.	Sujeto.	266
6.2.2.1.	Sujeto Activo.	266
6.2.2.2.	Sujeto Pasivo.	267
6.2.3.	Base.	267
6.2.4.	Cuota o Tasa.	269
6.2.5.	Tiempo de Causación.	272
6.2.6.	Tiempo de Pago.	273
6.2.7.	Responsables Solidarios.	274
6.2.8.	Exenciones.	274
6.3	ESTRUCTURA GENERAL DE LAS ALTERNATIVAS DEL GRAVAMEN PROPUESTO.	275
6.4	IMPLEMENTACION DE LA CONTRIBUCION.	291
6.4.1.	Período de Transición.	291
6.4.1.1.	Elaboración de Reformas Legales.	291
6.4.1.2.	Vigencia de Impuestos Adicionales a las Contribuciones Inmobiliarias.	292
6.4.2	Vigencia Plena de la Contribución.	293



Presentación

La Constitución General de la República, en su Artículo 115, Fracción IV, establece que los municipios percibirán ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, servicios públicos que el propio Artículo 115 establece. Sin embargo, la obtención de los ingresos derivados de dichos servicios, en la práctica resulta muy compleja, ya que se presenta, en principio, la renuencia casi generalizada de los ciudadanos a contribuir para el pago de los servicios públicos, con argumentaciones de diferente índole, entre las que sobresale aquella que señala que los servicios públicos deben sostenerse con las participaciones que los gobiernos federal y estatal entregan a los municipios, o bien, con los ingresos que perciben de las contribuciones inmobiliarias cuyo rendimiento corresponde en forma exclusiva a este nivel de gobierno.

No obstante la problemática de resistencia a que se alude en el párrafo anterior, los municipios perciben, aunque en forma escasa, contribuciones por la prestación de los servicios básicos, presentándose alguna problemática en la administración de los mismos, principalmente tratándose de aquellos que ha dado en denominárseles servicios indivisibles.



En efecto, los servicios indivisibles son los que mayor problemática representan al pretender establecer contribuciones para resarcir al erario municipal de los costos que éste eroga, para la prestación de los servicios, destacándose en forma importante los relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público, cuya naturaleza, compleja en su prestación y mayormente compleja en la implementación de las contribuciones para cubrirlos, ha ocasionado alguna problemática en varias de las entidades federativas donde actualmente existen contribuciones sobre la materia.

A últimas fechas se ha agudizado esta problemática, ya que ha habido la interposición de recursos ante los Tribunales Federales, con la argumentación de que la forma en que se está cobrando a los contribuyentes la prestación de este servicio público, invade el ámbito de tributación federal, ya que se tienen establecidos gravámenes consistentes en agregar un porcentaje a los recibos del consumo de energía eléctrica, con el propósito de obtener recursos para mantener este servicio, lo cual ha sido declarado inconstitucional, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dada la existencia de la problemática anterior, la cual se ha ido agudizando conforme transcurre el tiempo, Indetec consideró importante llevar a cabo esta investigación, en la que se analizarán las contribuciones existentes en el ámbito del derecho positivo sobre la prestación del servicio de alumbrado público, así como la problemática existente desde el ámbito jurídico y la propuesta de soluciones que puedan servir a los responsables de las finanzas municipales, para rediseñar sus tributos en materia de alumbrado público, a fin de poder obtener, sin problemas jurídicos, ingresos que les permitan aliviar a los erarios municipales de la carga que actualmente representa el servicio de alumbrado público.

Esta investigación fue encomendada al Lic. y C.P. Salvador Santana Loza.

La Dirección General de Indetec



Introducción

Inicia esta investigación con un capítulo denominado “Principales fuentes de Ingresos Municipales”, en el que se hace un análisis de los ingresos propios de los municipios entre los que se consideran los recursos patrimoniales, los recursos tributarios, los recursos derivados de sanciones y los recursos de empresas municipales, que son los que en principio pueden aportar a los municipios ingresos que estén en función del esfuerzo propio que éstos puedan realizar, haciendo uso de su competencia tributaria o administrativa y que pueda traducirse en incremento de recursos a los erarios municipales. Se analizan también los recursos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que éstos constituyen la fuente más importante de ingresos que perciben los municipios, no solamente por las participaciones que tradicionalmente se han venido recibiendo por este nivel de gobierno, sino también por los fondos de aportaciones que en la actualidad han adquirido mayor preeminencia y que, inclusive, constituyen un pilar importante de financiación de los municipios; agregándose también en este apartado los recursos derivados de la colaboración administrativa, que se vinculan estrechamente con las acciones que se hacen en el esquema del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.



Se analizan también en este apartado los recursos por transferencias, los recursos crediticios y los derivados de la colaboración ciudadana; siendo estos últimos, recursos importantes que perciben las administraciones municipales y que abren una importante vertiente de ingresos públicos para los municipios.

El capítulo segundo trata de los “Ingresos Derivados de la Prestación de Servicios Públicos Municipales”. En este apartado se hace primeramente el análisis de los servicios públicos a cargo de los municipios, considerando en ello algunos aspectos jurídico-conceptuales, así como la clasificación que de los propios servicios públicos hacen algunos doctrinistas, para luego hacer el enunciado de los servicios públicos que por disposición constitucional les corresponde atender a los municipios, haciendo algunos comentarios de cada uno de ellos. Este mismo apartado se ocupa de hacer el análisis de la forma de prestar los servicios públicos municipales, comentando los casos de prestación directa, así como cuando éstos son prestados por terceros, diferenciando en este último supuesto, los casos en que se prestan por concesionarios y cuando son prestados por asociaciones de vecinos.

En su segunda parte, este capítulo se ocupa de los ingresos que pueden proporcionar a las administraciones públicas municipales la prestación de los servicios públicos en sus diferentes modalidades.

El capítulo tercero se denomina “El Servicio de Alumbrado Público”, y en él se hace el análisis conceptual y jurídico de este servicio, describiendo también los elementos que implican la prestación del mismo, señalando la forma de prestar el servicio de alumbrado público, los beneficios que proporciona este servicio, para luego dedicarse a la identificación de los beneficiarios del servicio de alumbrado público; es decir, quiénes son las personas a las que está destinado este servicio público. Por otra parte, se hacen algunos planteamientos respecto a la forma de medir el beneficio individual del servicio de alumbrado público, con el propósito de identificar, en alguna medida, quiénes tienen mayor obligación de cubrir al ayuntamiento los costos de este servicio público.



En el capítulo cuarto, denominado “Obtención de Ingresos Derivados de la Prestación del Servicio de Alumbrado Público”, se señalan los diferentes tipos de ingresos de la Legislación que en el ámbito municipal se establecen y que se relacionan directamente con este servicio público, para luego hacer el análisis de la principal problemática en materia de estos ingresos derivados del servicio que nos ocupa, como lo es, el que los contribuyentes ataquen a la contribución por considerar que invade el ámbito de potestad tributaria del gobierno federal.

Continúa este apartado haciendo un análisis específico de la normatividad existente en materia de derechos de alumbrado público, indicando en forma particular, no solamente en qué entidades federativas se tiene establecida la contribución, sino qué tipo de contribución es la que existe y los elementos y características que en cada caso son empleados en su diseño.

Concluye este apartado con el análisis sobre la figura jurídica que pudiera ser más adecuada para el establecimiento de contribuciones por el servicio de alumbrado público, en cuyo contenido se estudian tanto los impuestos, como las contribuciones especiales y los derechos, con el propósito de reflexionar acerca de cuál de estas figuras tributarias es más recomendable para establecer contribuciones por el servicio que nos ocupa.

“Alternativas de Distribución de la Carga Tributaria Derivada del Servicio de Alumbrado Público” es el título del capítulo quinto de este trabajo, cuyo contenido se ocupa primeramente de señalar cuál es la figura tributaria que se empleará en las alternativas que se proponen, así como la manera de determinar la carga tributaria general del servicio de alumbrado público, para luego analizar los principios que deben considerarse en la distribución de la carga tributaria y concluir el apartado proponiendo algunas alternativas de distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes, como son: prorrateso del costo del servicio, en el que se analiza un prorrateso por persona y por vivienda; distribución vinculada con los predios donde se analiza dicha distribución atendiendo a los metros de frente de los predios, metros de superficie, el valor catastral y el uso o destino que se le dé a los predios y, finalmente, el establecimiento de impuestos adicionales.



Concluye este capítulo con una propuesta de opción, en la que se valora cuál de las distintas alternativas de distribución de la carga tributaria pudiera resultar más conveniente para el establecimiento de estas contribuciones.

Concluye la investigación con un capítulo que se denomina “Proyecto Normativo de Estructura de la Contribución que se Propone”, en la cual se hace un análisis a los elementos y características que pudiera contener esta contribución, fundamentalmente, objeto, sujeto, base, tasa o cuota, tiempo de causación, tiempo de pago, responsables solidarios y exenciones, para luego ocuparse de la estructura general del gravamen que se propone, con las diversas alternativas que pudieran aprovecharse para instrumentar esta contribución en las distintas administraciones municipales, con un contenido estructurado a manera de contribución “tipo” que pudiera aplicarse en forma directa, agregándose a la legislación hacendaria municipal.

Termina este último apartado con la implementación de la contribución, en la que se comentan los aspectos relacionados con el período de transición entre la contribución que actualmente se tenga y la que habrá de establecerse, en cuyo período podrían elaborarse las reformas legales pertinentes y dar vigencia a impuestos adicionales a las contribuciones inmobiliarias.



CAPITULO I

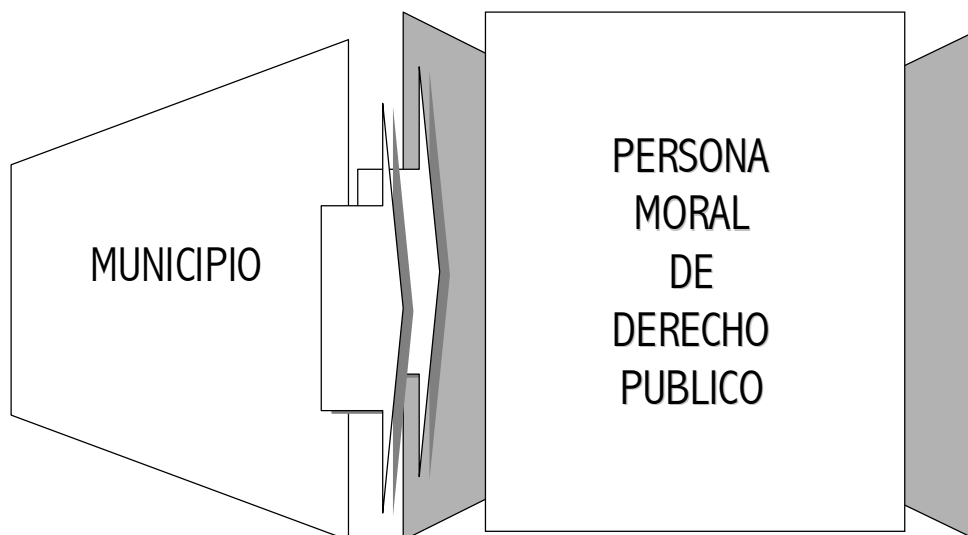
PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

Contenido Temático	
1.1.	Introducción.
1.2.	Los Ingresos Propios.
1.3.	Recursos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
1.4.	Recursos por Transferencias.
1.5.	Recursos Crediticios.
1.6.	Recursos por Colaboración Ciudadana.



1.1. INTRODUCCION.

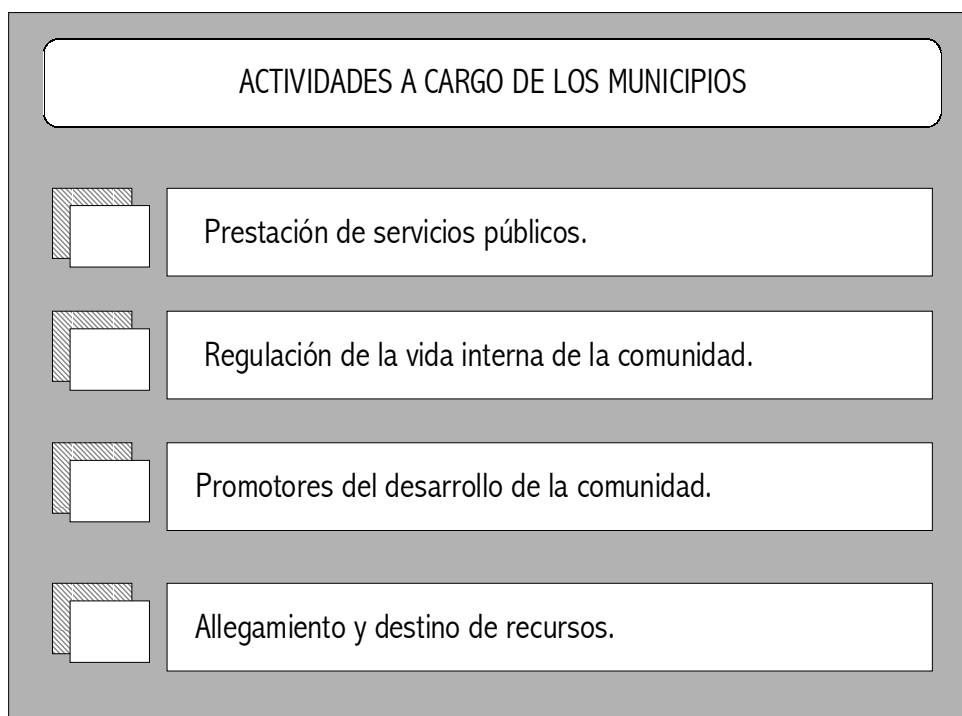
Sabemos todos que el municipio es una persona de derecho público, que está dotada de autonomía para administrar dentro de su territorio, los asuntos que son estrictamente locales; que cuenta con una organización política y administrativa dotada de autonomía y que tiene la capacidad de allegarse los recursos que le resulten necesarios para cumplir con los propósitos que le son propios conforme la normatividad que le da vida.



Aunque no se especifica en documento normativo alguno cuáles son las actividades expresas a cargo de los municipios, tradicionalmente se ha considerado que son la prestación de servicios públicos básicos, que la Constitución General de la República establece a cargo de éstos, y que los Congresos de los Estados incluyen en las normas locales y, por otra parte, se pueden considerar también las funciones de regulación de la vida interna de la comunidad, en las que se incluirán básicamente aquellas acciones de policía y buen gobierno que se concretan a través de actos de consentimiento y tolerancia, actos registrales o de tomar nota de acciones que realizan los particulares y, aquellos actos de otorgar autorización o permiso, no descartándose también, en esta enunciación las funciones



instrumentales de allegamiento de recursos y el destino de los mismos, los cuales materializan la Hacienda Pública del Municipio, no obstante, se ha transitado a últimas fechas hacia desarrollar la tendencia de que los municipios no sólo sean prestadores de servicios públicos, sino que se conviertan en promotores del desarrollo de sus propias comunidades. Aunque esto último escasa o nulamente se dá en la práctica, como tendencia ha sido muy bien visto a últimas fechas.

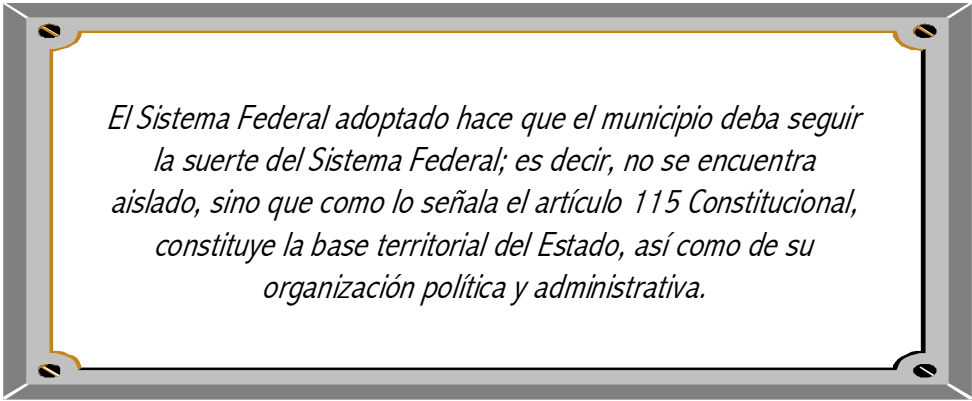


Sabemos también que los municipios no cuentan con autonomía cabal, en la realidad, ya que no reúnen elementos suficientes de un ente autónomo y que en la mayoría de las funciones que realizan para cumplir con sus propósitos fundamentales, se puede apreciar de alguna manera una dependencia en ocasiones muy marcada de los gobiernos locales, específicamente de las legislaturas y se aprecia también en muchas de las ocasiones una importante dependencia del Gobierno Federal o de los propios ejecutivos

locales. Si tomamos en consideración que la Constitución de la República establece la libertad de los municipios, lo anterior pareciera contrario a este precepto.

La Constitución General de la República, en sus artículos 39 y 40, consagra la forma de organización del Estado Mexicano y le da vida a nuestro federalismo, que es el reflejo del pacto que signan las entidades federativas para dar vida a nuestra República, con las características de ser representativa, democrática y federal, y soportando la soberanía de la misma, en el principio esencial que por origen la ubica en manos del pueblo.

El Sistema Federal adoptado, hace que el municipio deba seguir la suerte del Sistema Federal ; es decir, no se encuentra aislado, sino que como lo señala el artículo 115 Constitucional, constituye la base territorial del Estado, así como de su organización política y administrativa.



El Sistema Federal adoptado hace que el municipio deba seguir la suerte del Sistema Federal; es decir, no se encuentra aislado, sino que como lo señala el artículo 115 Constitucional, constituye la base territorial del Estado, así como de su organización política y administrativa.

De los compromisos signados en el pacto federal, aflora lo que ha dado en llamarse el Federalismo, el cual ha ido transformándose a través del tiempo y para entender esa transformación en la actualidad habrá de verse como un principio de organización de nuestro estado nacional, ubicándolo en un proceso de cambio y actualización, que cada vez abren mayores espacios de participación de estados y municipios en donde en forma conjunta, las comunidades de ciudadanos y su gobierno participan en la búsqueda y

aplicación de soluciones eficaces a los problemas de la población, procurando que tanto los municipios como las propias entidades federativas cuenten con espacios de atribución mayor que les permitan dar respuestas a las necesidades prioritarias de desarrollo y en consecuencia una mejor y más clara justicia social.

Es aquí donde se ubica al municipio como un elemento importante de la vida nacional, pero que desgraciadamente tiene poca posibilidad de influir en el rumbo decisorio que a nivel nacional habrá de darse al federalismo, porque es claro que tenemos una federación de estados y no de municipios, y son los estados los que participan activamente en los procesos de concertación del proyecto nacional que se plasma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la injerencia que el municipio tiene en ello, es escasa y aunque en mínima parte la tiene, eso no lo hace ser parte de un pacto federal.

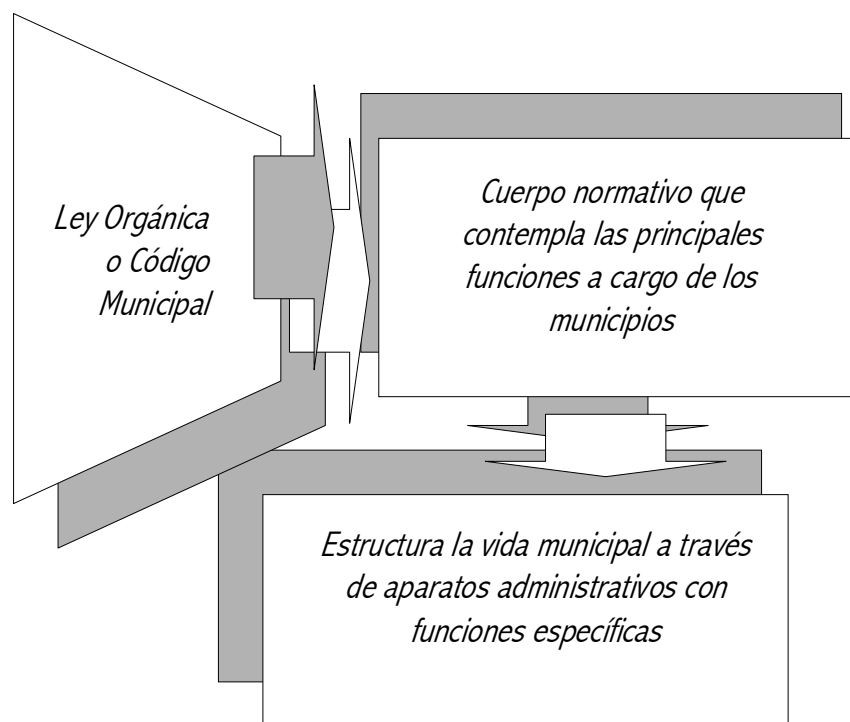


Como sabemos, el artículo 115 de la Constitución Política de la república, ubica a los municipios como parte de la Organización Política y Administrativa de los Estados, y deja en manos de las legislaturas locales, la atribución de fijar en las leyes estatales, las bases generales para normar la vida institucional de los municipios. Este esquema se reproduce también en las constituciones locales y surge como respuesta la Ley Orgánica Municipal o Código Municipal, en algunos, casos, que es el conjunto de normas jurídicas que nacen en el ámbito local para regular la vida de los municipios.

En estos cuerpos normativos, se contemplan las bases mínimas de organización municipal, así como las atribuciones y formas de integrar los gobiernos de los municipios y las principales funciones que competen a quienes conforman el gobierno municipal.

De estos cuerpos normativos que como dijimos, por lo general se denominan Leyes Orgánicas Municipales, se derivan las funciones que tienen que cumplir los municipios para atender a sus cometidos institucionales, teniendo para ello que integrar sus propios aparatos administrativos que son consecuencia de las funciones que deben de atender, las cuales en su conjunto constituyen las funciones que podríamos llamar sustantivas de los municipios, y para cumplir con estos propósitos se ven en la necesidad de recurrir a la obtención de recursos materiales, como un instrumento que facilite el cumplimiento de sus funciones. Este conjunto de acciones que tienen que realizar los municipios para allegarse recursos y destinarlos a los cometidos fundamentales de este nivel de gobierno, da cuerpo a lo que se ha dado en denominar Hacienda Pública Municipal, que constituye, en muchas de las ocasiones, uno de los aspectos básicos de la vida de los municipios.





La Hacienda Pública Municipal, se compone de variados aspectos en los que quedan implícitas decisiones fundamentales que dan cuerpo al Programa de Gobierno de cada municipio y que se relacionan con el financiamiento de cada uno de ellos; dichas decisiones son de contenido económico, político y social. Se contienen también en la Hacienda, aspectos formales relativos al establecimiento, estructura y atribuciones de los órganos del poder público municipal relacionados con las finanzas, y se considera implícito también en ella, una interrelación jurídica entre los funcionarios públicos y los particulares.

Al conjunto de recursos que tiene la Administración Pública Municipal para cumplir con sus propósitos básicos, en la práctica ha dado en denominárseles como ingresos o fuentes de financiamiento. Estos ingresos pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Ingresos Propios
- Recursos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- Recursos por Transferencias
- Recursos Crediticios
- Recursos de Colaboración Ciudadana

Al conjunto de recursos que tiene la Administración Pública Municipal para cumplir con sus propósitos básicos, en la práctica ha dado en denominárseles ingresos o fuentes de financiamiento

De cada uno de estos tipos de recursos nos ocuparemos con posterioridad.

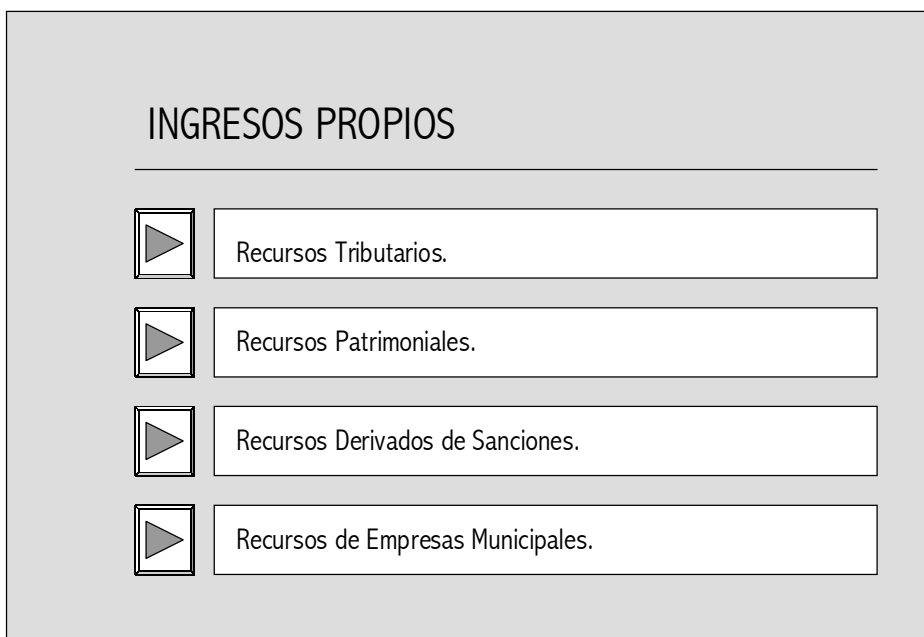
1.2. LOS INGRESOS PROPIOS.

En la práctica ha dado en denominarse ingresos propios, aquéllos que las administraciones municipales obtienen en forma directa, tanto de la aplicación de sus propias leyes de ingresos como de la realización de actividades en las que la administración municipal actúa como si fuese un particular. Estos recursos se diferencian de los ingresos que perciben los municipios y que se generan en otros niveles de gobierno, como son los recursos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que se manifiestan básicamente en las participaciones federales, o bien, los recursos que se derivan de transferencias, del crédito o de la colaboración ciudadana.

Quedarían incluidos dentro de los ingresos propios de los municipios, fundamentalmente cuatro tipos de recursos, que serían:

- Los recursos patrimoniales

- Los recursos tributarios
- Los recursos derivados de sanciones
- Los recursos de empresas municipales



1.2.1. Recursos Patrimoniales.

Se consideran en este renglón todos los ingresos que perciban los municipios y que se derivan directamente del uso y aprovechamiento de sus bienes patrimoniales, principalmente los de dominio público, así como el uso, aprovechamiento y enajenación de los bienes de dominio privado. Se consideran también recursos patrimoniales los rendimientos de las inversiones que los municipios tengan a su favor en un momento dado.

Los bienes del dominio público generan recursos por el uso y aprovechamiento de que pueden ser objeto a través de:

CONCESION: Cuando se concede a un particular explotar un bien de dominio público en forma exclusiva.

DERECHOS DE USO: Cuando el municipio permite que se usen sus bienes mediante una retribución, pero sin establecer una concesión.

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

Los Bienes del dominio privado del municipio pueden generar recursos a través de:

ARRENDAMIENTOS: Cuando se suscribe un contrato de esta naturaleza con los particulares.

ENAJENACION : Cuando se venden los bienes para obtener recursos frescos que se apliquen a programas específicos.

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

Como puede verse, son varios los conceptos por lo que el municipio puede obtener recursos patrimoniales. Si lo vemos en el esquema constitucional, el artículo 115 señala que los municipios obtendrán ingresos derivados de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

Esta posibilidad de obtener recursos derivados directamente de los bienes patrimoniales de los municipios se señala en la Constitución en primer término ; sin embargo, en la práctica no es éste el renglón más importante de ingresos que perciben los municipios, sino que, son las participaciones federales las que constituyen las principales fuentes de los recursos municipales.



1.2.2. Recursos Tributarios.

Señalamos con el nombre de recursos o ingresos tributarios, aquéllos que el Poder Público Municipal obtiene haciendo uso de la aplicación de las leyes que los Congresos le aprueban haciendo uso de su poder soberano, y que se basan, fundamentalmente, en la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público, tanto de la Federación como del Distrito Federal, los estados y los municipios en que los ciudadanos residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (art. 31, fracc. IV de la Constitución General de la República). Esta obligación constitucional que se conoce con el nombre de obligación tributaria, es el fundamento en que se basan los funcionarios públicos para obligar a los contribuyentes a contribuir al sostenimiento del gasto público.

Tratándose de las finanzas públicas municipales, las mismas figuras tributarias que estudia el derecho fiscal para el nivel de gobierno federal y los estatales, son trasladables al ámbito municipal, por lo que, no obstante la ausencia de “Potestad Tributaria” de los municipios, que se refleja en la imposibilidad jurídica de que estos expidan sus propias leyes de ingresos, están dotados de “Competencia Tributaria” y que consiste en la facultad a favor de los municipios para poder aplicar la Ley de Ingresos, haciéndolo para lograr el cumplimiento de las obligaciones de sus contribuyentes.

POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL	COMPETENCIA TRIBUTARIA MUNICIPAL
Facultad para establecer los tributos en las leyes.	Facultad para aplicar las leyes tributarias para obtener las contribuciones.
Corresponde a los Congresos de los Estados.	Corresponde a los tesoreros municipales



Lo anterior, se traduce en que no obstante que la Legislatura del Estado es la que aprueba las leyes de ingresos municipales para atender al principio constitucional que la obligación de contribuir debe regularse en leyes y éstas emanan de los Congresos, los municipios están dotados de la competencia tributaria, siendo entonces facultados para poder directamente exigir de los contribuyentes el cumplimiento de las obligaciones tributarias que permitirán a los municipios contar con recursos para cubrir sus necesidades fundamentales.

Los ingresos tributarios pueden clasificarse en tres grupos que son :

- a). Impuestos
- b). Derechos
- c). Contribuciones especiales

1.2.2.1. Impuestos.

La figura tributaria más importante en los niveles de gobierno federal y estatal la constituyen los impuestos. En el ámbito federal, sus rendimientos representan la mayor parte de los ingresos totales percibidos por este nivel 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. Esta situación no debe considerarse como un impedimento para que siga teniendo importancia esta figura tributaria en las Leyes de Hacienda 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.

El artículo 115 establece la posibilidad de que los municipios celebren convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funcio-

nes relacionadas con la administración de las contribuciones antes mencionadas. Esto ocasionó que originalmente en algunos estados de la República fuera el propio gobierno estatal quien administrara dichas contribuciones, en virtud de convenios suscritos al efecto; sin embargo, la actuación del estado en estos casos se basó en facultades derivadas de la propia normatividad sustantiva municipal; es decir, cada 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.

Puede apreciarse, de lo señalado en el párrafo anterior, la importancia que debe darse a los impuestos en la legislación 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.

Podemos señalar, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, que 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».

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 uso 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»; es decir, al fijar los impuestos no es determinante el servicio o beneficio que cada contribuyente reciba en forma personal y directa, sino que éstos 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 Distrito Federal o estado y municipio en que residen de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes».

1.2.2.1.1. 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 hacerlo 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 públicas o sociales 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, estableceremos *«que 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»*.¹

Sobre la proporcionalidad y equidad de los impuestos, se ha debatido bastante en la doctrina, emitiéndose una serie de opiniones, encontradas en su mayoría, por lo que no se considera conveniente establecer aquí los distintos criterios emitidos al respecto, siendo suficiente el criterio anotado en el párrafo anterior, para los efectos de este trabajo.

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, último 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 31, 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 la otra, que el tributo es en favor de la administración activa.

e). Debe Destinarse el Impuesto a Sostener el Gasto Público Municipal.

Se cumple con este requisito cuando los rendimientos del impuesto se destinan a satisfacer gastos previstos en el presupuesto. Si todos los ciu-

¹ Margain Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Universitaria Potosina, Octava Edición, México 1985, pág. 84.



dadanos 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 República, todo impuesto que se establezca y 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 en 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».²

1.2.2.1.2. Clasificación de los Impuestos.

Sólo atenderemos a las clasificaciones más importantes, las cuales se analizan a continuación:

a). Impuestos Directos e Indirectos.

Existen por lo menos dos corrientes sobre lo que debe entenderse por impuesto directo o indirecto. La primera considera que es impuesto directo aquél que se soporta directamente por el sujeto que lo cubre y que no es repercutible, en tanto que el indirecto es aquél que puede repercutirse y por tanto recuperar las cantidades erogadas. Otra postura que pudiera considerarse como una corriente moderna, estima que es impreciso que haya impuestos que no sean repercutibles, asegurando que todos los gravámenes pueden ser repercutidos por el contribuyente y que en consecuencia, lo correcto es considerar como impuestos directos aquéllos que gravan los rendimientos y como indirectos los que gravan los consumos. Los partida-

² De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. Decimo-séptima Edición, México 1992, pág. 377.

rios de la primera corriente ponen como ejemplos de impuestos directos, los que a cargo de los profesionales independientes y artistas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta; sin embargo, la realidad es que los profesionales pueden, si lo desean, repercutir, trasladar a sus clientes el impuesto que deben pagar por la prestación de sus servicios. Los artistas, principalmente los de fama internacional, ponen como obligación al acudir al país que los contrate, que las cantidades que perciban como remuneraciones por las presentaciones que hacen, se les entreguen libres de toda clase de impuestos, con lo que los empresarios absorberán los pagos del Impuesto sobre la Renta.

El Impuesto sobre la Renta a cargo de los asalariados, puede ser también repercutible, como sucede en muchas empresas que absorben el pago de ese gravamen para impedir que sus trabajadores, con el entero del tributo, pierdan capacidad económica.

Por esta razón, los sostenedores de la segunda opción afirman que lo más adecuado sería considerar como impuestos directos aquéllos que gravan los rendimientos y como impuestos indirectos los que afectan los consumos, distinguiéndose en que los indirectos recaen sobre hechos ciertos y reales, como la producción, el consumo, la enajenación, la explotación, etc., en tanto que los directos no gravan un hecho real, sino una situación hipotética, como es la utilidad fiscal.

b). *Impuestos Reales e Impuestos Personales.*

Se consideran en esta clasificación como impuestos reales los que se olvidan de las personas y se preocupan exclusivamente por los bienes o las cosas que gravan; mientras que los impuestos personales se dirigen a las personas, a los contribuyentes, como los obligados a pagarlos.

c). *Impuestos Específicos e Impuestos Ad Valorem.*

Es impuesto específico aquel que atiende a elementos físicos, que son: el peso, medida, calidad o cantidad del bien gravado; y el impuesto ad valorem,



aquél que atiende al valor del producto. Se ha considerado que el impuesto ad valorem es más justo entre los indirectos, en cuanto que atiende al precio; en consecuencia, pagará más impuesto quien consume productos más costosos.

d). *Impuestos Generales e Impuestos Especiales.*

Es impuesto general aquél que grava actividades distintas pero que son de la misma naturaleza, en tanto que el impuesto especial es el que grava a determinada actividad. El Impuesto al Valor Agregado es un ejemplo del impuesto general, en tanto que el Impuesto sobre Automóviles Nuevos sería ejemplo de un impuesto especial.

e). *Impuesto con Fines Fiscales e Impuesto con Fines Extra Fiscales.*

Los impuestos con fines fiscales son aquéllos que se establecen con el propósito de obtener ingresos necesarios por el erario municipal para satisfacer necesidades presupuestarias; mientras que los impuestos con fines extra fiscales se establecen con el deseo de obtener una finalidad distinta, de carácter social o económico que modifique conductas o hábitos de los ciudadanos y no con el propósito de obtener precisamente recursos para el erario municipal.

f). *Impuestos Alcabalatorios.*

Son aquéllos que gravan la libre circulación de mercancías de un municipio a otro y que con frecuencia se ven disfrazados de derechos, resultando negativos para la economía, sobre todo de las clases populares, en virtud de que contribuyen a la elevación de los precios. Estos impuestos, según Emilio Margain Manautou, se dividen en impuestos al tránsito, impuestos de circulación, impuestos de extracción, impuestos de introducción e impuestos diferenciales.



1.2.2.2. Derechos.

Estas contribuciones 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 ha sido 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 público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación. Para 1995 la definición cambió para quedar como sigue:*

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

Es de destacarse el hecho de que, por una parte, la federación considera derechos los ingresos provenientes del uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, mientras que las legislaciones muni-



cipales solamente contemplan los ingresos provenientes de contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley, y deberán ser en pago de un servicio.

Se puede señalar que se pagan derechos:

- a) En contraprestación de un servicio público particular.
- b) Cuando el municipio ejerce monopolio sobre el servicio.
- c) En la prestación de toda clase de servicios, estén o no monopolizados.
- d) Sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio.
- e) Cuando el servicio es impuesto por la ley.
- f) Cuando el servicio es prestado por la administración, sea en forma directa o delegada.

Puede apreciarse que son diferentes los supuestos por los que se pueden generar derechos y que cada uno de los apartados pertenece a corrientes doctrinarias sólidas. Sin embargo, no pretendemos en este trabajo probar cuál de todas es más válida, sino únicamente dar a conocer las diferentes posturas de los doctrinistas.

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 establecido 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 público que puede obtenerse de los particulares y al mismo costo de aquél que se paga por la adquisición o uso de un bien público que también puede obtenerse de los particulares y al mismo precio?»*



En otros términos, se opina que los derechos pueden aplicarse, no sólo 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 sólo al interés general».³

En términos generales podemos decir que 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 pagarán un precio, estaremos en presencia de un servicio público general divisible, en cuyo caso se trata de actividades o bienes en los que la colectividad está 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 el bien.

Estas actividades o bienes son de tal naturaleza especial que exigen, en bien de la tranquilidad pública, 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 pública, tránsito, panteones, etc.

³ Ma rgain Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Universitaria Potosina, Octava Edición, México 1985, pág. 110.



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.

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.

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.

En cuanto a los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, Sergio Francisco de la Garza opina que no deben ser considerados derechos, sino impuestos, toda vez que la situación que se grava con el tributo, no tiene el carácter de una actividad del Estado referida inmediata ni mediatamente, ni directa, ni indirectamente al obligado. Por consecuencia, debe ser considerado como impuesto.



1.2.2.2.1. *Características de los Derechos.*

a). Es una Contraprestación en Dinero.

Es una contraprestación 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 está fijado en la ley y al ubicarse el contribuyente en el supuesto de realización del hecho generador, bien puede ser la solicitud del servicio, procede el municipio al cobro del mismo.

La obligatoriedad del pago que nace 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 sólo como autoridad en un plano de superioridad al particular, sino que también puede entrar en rela-



ciones con los particulares en un plano de igualdad con éstos. Es lo que sucede cuando el particular solicita a la administración la prestación del servicio de agua potable y ésta lo proporciona o cuando celebra un contrato de transporte para que la administración lo preste en forma directa.

e). *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 para 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, está 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 éstos 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. Señala Sergio Francisco de la Garza que *«no se trata de una adecuación al “costo” que es un concepto de medición de las tasas que ha sido desechado, sino de una limitación en cuanto al destino de los fondos que se recauden para evitar que los derechos se transformen en impuestos disimulados»*.⁴

4 Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, Decimoséptima Edición, México 1992, pág. 337.



Por lo que ve al costo de los derechos, hay quienes sostienen que deberá existir una relación de igualdad entre el costo de los servicios y los derechos que se cobren por éstos; otros sostienen que deberán ser inferiores los derechos que se cobren, al costo de los servicios públicos; y hay otros que consideran que deberán ser superiores los derechos, al costo de los servicios. Desde luego que cada una de estas corrientes tiene sus convenientes e inconvenientes, resultando en apariencia más justa la segunda de las opciones, o sea, igualdad entre el costo de los servicios y el costo de los derechos por los mismos. Sin embargo, hay algunas ocasiones en que determinados servicios prioritarios que la autoridad municipal quiere hacer llegar a determinados grupos sociales desprotegidos, que solamente pueden cubrir parcialmente los costos de los mismos, en cuyo caso la autoridad municipal se ve obligada a subsidiar la diferencia que resulta faltante en la prestación de los servicios. Esta medida de política tributaria es muy válida y muy frecuente, sobre todo en el nivel de gobierno municipal.

El otro extremo resulta ser aquél en que la autoridad municipal cobra cuotas superiores al costo de los servicios, pretendiendo con ello la expansión del servicio mismo, o bien recuperar de un sector de la población los costos que hubiere dejado de percibir de otro sector en virtud del subsidio, en forma tal que el producto total de la prestación del servicio entre las cuotas subsidiadas y las cubiertas por encima del costo, rindan recursos suficientes para el pago del servicio. Esta opción debe ser tratada con mucho cuidado, pues se corre el riesgo de convertirla en práctica constante, aplicando cuotas superiores, aún en aquellos casos en que no haya sectores de la población que resulten subsidiados, obteniendo en total rendimientos superiores al costo total de la prestación de los servicios. En otra forma, buscar en la aplicación de los derechos meras fuentes de recursos tributarios para destinarlos a complementar el sostenimiento del gasto público, ante cuyo caso se estarán cobrando verdaderos impuestos disfrazados de derechos.



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 él se cobre.

1.2.2.2. Clasificación de los Derechos.

Un criterio de clasificación de 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:

- a) Derechos derivados de la regulación de actividades de los particulares.
- b) Derechos derivados de la prestación de servicios públicos.

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.

a). Derechos Derivados de la Regulación de Actividades de los Particulares.

Las autoridades municipales por ser el contacto más cercano que tiene el particular con el Poder Público, tienen que regular las actividades del ciudadano en torno a la reglamentación derivada del mandato constitucional (Artículo 115, Fracción II) así como las legislaciones locales. Dicha regulación se traduce en actos de:

AUTORIZAR: Son aquellos actos que implican que la autoridad manifieste su anuencia para que el particular pueda realizar determinada actividad, productiva o no. Entre estos actos podemos encontrar las Licencias y los Permisos.



TOLERAR O CONSENTIR: Son aquellos actos en que la autoridad asume una actitud pasiva, concretándose a tomar nota y conservar archivada la manifestación material de los mismos. Entre estos actos encontramos los Registros.

VIGILAR: Son aquellos actos que realiza la autoridad para cerciorarse de que sus disposiciones en relación con la regulación de actividades de los particulares han sido acatadas. Entre éstas encontramos la inspección de reglamentos de cada materia.

Puede apreciarse que del género de actos que regulan actividades de los particulares se derivan especies tales como «licencias», «permisos», «registros» e «inspección.»

b). Derechos Derivados de la Prestación de los Servicios Públicos.

Nuestra Constitución Federal en su Artículo 115, Fracción III, de manera enunciativa señala algunas de las actividades del gobierno municipal que considera como servicios públicos a cargo de este nivel de gobierno, dejando abierta la posibilidad a las legislaturas locales de ampliar el número de estos servicios. La prestación de los servicios públicos se traduce en actos de:

DAR : Entre éstos encontramos los que implican que la autoridad proporcione algún o algunos bienes al usuario, el cual está facultado para disponer de éstos con las solas limitaciones que establece la normatividad existente. Entre éstos encontramos los servicios de Agua y el de Alumbrado.

HACER: Implica que la autoridad realice determinadas actividades necesarias para poder proporcionar al usuario o contribuyente, el servicio por el cual se le reclama contraprestación; entre éstos podemos localizar: las Certificaciones, el servicio de Limpia, el Registro Civil, el servicio de Rastro, (cuando la matanza la realice el personal del rastro y haya que pagarlo al municipio).



CONSENTIR O TOLERAR: Son aquellos actos en los que la autoridad asume una actitud pasiva y que su servicio lo presta simplemente con permitir el uso de sus bienes pero sin que la autoridad tenga que realizar actividad alguna con excepción del mantenimiento de los mismos; entre éstos encontramos los servicios de Rastro, (cuando se realiza la matanza por cuenta del particular), y de Cementerios.

VIGILAR: Son los que se realizan por la autoridad para cerciorarse del cumplimiento de la normatividad existente en relación con la prestación de los servicios públicos; corresponden a este apartado los servicios de Inspección y Tránsito.

1.2.2.3. 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, aún no se pone de acuerdo acerca de su naturaleza. Debe ser manejada 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. 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.

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.

Para Jacinto Faya Viezca, las Contribuciones Especiales son todas aquellas exacciones públicas que se imponen justificadamente, en virtud del beneficio que reciben los propietarios de bienes inmuebles gracias a las obras públicas que realiza un ente público con fines de actividad pública pero que siempre acarrea ventajas para el propietario.⁵

Este mismo autor, en la obra señalada, menciona que para Einaudi «*las contribuciones especiales son las compensaciones pagadas con carácter obligatorio al organismo público, con motivo de una obra realizada por él, con fines de autoridad pública, pero que proporciona también ventajas a los particulares propietarios de bienes inmuebles*».

Por su parte, Antonio Jiménez González, afirma que «*desde una perspectiva económica, la contribución especial se presenta como un instrumento de cobertura o financiamiento del gasto público cuando éste tiene el atributo de una divisibilidad; es decir, existen ocasiones en que el estado realiza determi-*

5 Faya Viezca Jacinto, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México 1981, Pág. 136.

nadas actividades, cuyo beneficio es experimentado por el grueso de la colectividad; sin embargo, no obstante la inexistencia de una voluntad manifiesta del ente público, resulta que a la postre determinadas personas se benefician en forma especial con una cuota adicional, lo que constituye en equidad la exigencia de que el conjunto de la colectividad, cada persona de conformidad con su capacidad contributiva aporte recursos económicos para el financiamiento de la actividad, que constituye un satisfactor de la comunidad, pero además puede existir una obligación adicional a cargo de quienes en forma especial se benefician de dicha conducta del estado. En el primer caso se está ante el impuesto y en el segundo ante la contribución especial».⁶

Para Sergio Francisco de la Garza, *«la Contribución Especial es la prestación en dinero realmente obligatoria, a cargo de aquellas personas que perciben un beneficio particular, producido por la ejecución de una obra pública o que provoca un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada generalmente económica».*

Este autor agrega que hay tres clases de contribuciones especiales: la Contribución por Mejoras, la Contribución por Gasto y la Contribución de Seguridad Social.⁷

Para Raúl Rodríguez Lobato *«las Contribuciones Especiales son la prestación en dinero establecida por el estado conforme a la ley con carácter obligatorio a cargo de personas físicas y morales, por el beneficio especial que supone para ellas la realización de una actividad estatal, o porque ellas han provocado dicha actividad, que debe destinarse a sufragar los gastos de esa misma actividad».*⁸

6 Jiménez González Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, Editorial Ecasa, Segunda Edición, México 1986, Pág. 92.

7 De La Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, Décimo Quinta Edición, México 1988, Pág. 345.

8 Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Primera Edición, México 1983, Pág. 84.



Para Emilio Margain Manautou, «*la Contribución Especial puede ser definida como una prestación que los particulares pagan particularmente al estado como aportación de los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de servicios públicos de interés general que los benefició o que los beneficia en forma específica*».⁹

Para Dino Jarach, «*son contribuciones especiales los tributos que la ley establece sobre bienes inmuebles que experimentan un incremento de su valor como consecuencia de una obra pública construida por el estado u otras entidades públicas territoriales*».¹⁰

Manuela Vega Herrero, considera que siendo la Contribución Especial una figura jurídica tan debatida doctrinariamente y con perfiles tan imprecisos, se han dado de ella múltiples definiciones. Por esta razón cree conveniente intentar una sistematización de los conceptos más elaborados con la finalidad de deducir las notas esencialmente tipificadoras del tributo de referencia, y señala: «*la corriente doctrinal que podemos denominar clásica, es la que concibe a las contribuciones especiales como contribuciones de mejoras, ocasionadas por el despliegue de una actividad administrativa, concretamente la realización de una obra pública o servicio del mismo carácter realizada en interés público, pero que proporciona ventajas completas o beneficios especiales a determinados individuos propietarios de bienes inmuebles*».

Cierto sector doctrinal amplía el concepto del tributo que nos ocupa, incluyendo en él además de las contribuciones de mejoras otros conceptos y gravámenes, prestaciones debidas por la posesión de cosas o el ejercicio de actividades que exigen mayores gastos del ente público, habiendo incluso, quien incluya dentro del concepto de contribución especial las denominadas «contribuciones parafiscales».

9 Margain Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Octava Edición, México 1985, Pág. 121

10 Jarach Dino, Finanzas Públicas, Editorial Cancayo, Primera Edición, Argentina 1978, Pág. 344.

Una tercera posición que podríamos denominar de negación de la contribución especial está avalada por aquellos autores que niegan autonomía tributaria de esta figura, considerándola como una especie de impuesto y que, como lógica consecuencia, no entran a definirla.

A la vista de tres direcciones doctrinales, que en torno al concepto de contribuciones especiales hemos visto, entendemos que ampliar el concepto de contribuciones especiales a otros gravámenes como son los denominados tributos parafiscales, significa desvirtuar el concepto del tributo, en cuanto a la naturaleza y carácter de éstos difieren notablemente de la contribución especial. Por otra parte, la postura de negación del concepto de contribución especial no la aceptamos, en base a que es un tributo con identidad propia por presentar su hecho imponible una estructura y un aspecto material del elemento objetivo diferentes de los restantes tributos.

Por estas razones nos adherimos a los que siguen el concepto de contribución especial a la contribución de mejoras, ya que a nuestro juicio esta postura se ajusta estrictamente a la auténtica naturaleza de la contribución especial.

De acuerdo con esta concepción, las notas esencialmente tipificadoras del presupuesto de hecho de la contribución especial, son:

- a). Realización de una determinada actividad por el ente público consistente en concreto en la realización de una obra en el establecimiento o ampliación de servicios públicos.
- b). Obtención de una ventaja especial por determinados individuos frente al beneficio general que la actividad pública reporta a la comunidad.

Dentro de estas notas esenciales se señalan otras accesorias, como la afectación de lo recaudado en el sentido de que los rendimientos del tributo han de destinarse a cubrir el costo de las obras o servicios o la necesidad de su establecimiento por parte del sujeto activo. Estas, sin embargo, son notas particulares que sólo pueden predicarse frente a un ordenamiento jurídico concreto;



*así como por ejemplo, que en nuestro régimen local no puede decirse que las contribuciones especiales sean en ciertos casos de necesario establecimiento, ya que es un tributo en parte discrecional no siendo obligatoria su imposición por el sujeto activo en determinados supuestos».*¹¹

Adolfo Carretero Pérez, apoyado en la Ley General Tributaria, manifiesta que la contribución especial es el tributo devengado cuando por efecto de una actividad en la administración se produce un beneficio patrimonial para el sujeto pasivo a quien proporciona una ventaja económica. Estos elementos son: una actividad pública no provocada por el sujeto pasivo y un enriquecimiento de éste respecto a los demás administrados por las ventajas que le reportan una obra o servicio público. Ese aumento de valor no provocado por el sujeto pasivo de alguna manera refleja para la administración que vierte parte de ella, con la finalidad de cubrir el coste de la actividad pública que lo determina.¹²

En todo lo analizado en las definiciones que anteceden, se puede detectar con bastante claridad que la contribución especial es un tributo porque constituye específicamente un acto de la autoridad que establece una contribución a cargo de particulares, pero que está vinculado a una necesaria acción del municipio, traducida en un acto de autoridad tendiente a satisfacer una necesidad social colectiva, ya sea una obra pública o un servicio público, que tiene la intención de beneficiar a la colectividad, o a una zona importante de la comunidad, y que no obstante otorgar este beneficio general, adicionalmente otorga un beneficio diferencial específico a determinado sector de la población, sin que hubiese antes existido la intención de la autoridad de proporcionar ese beneficio especial adicional, o como coinciden casi todos los doctrinistas en denominar «diferencial», que no obstante no habérselo propuesto, se logra este beneficio. Pero además, debe representar una actividad o acción de la autoridad, un costo específico y

11 Vega Herrera Manuela, Las Contribuciones Especiales en España, Ministerio de Hacienda, España 1975, Pág. 29.

12 Carretero Pérez Adolfo, Derecho Financiero, Editorial Santillana, S.A. Primera Edición, Madrid 1968, Pág. 301.

concreto de la administración pública, que puede buscar su resarcimiento a través de la derrama del costo de esta obra de servicio público a los particulares beneficiados por la obra.

La contribución especial es un tributo porque constituye específicamente un acto de la autoridad que establece una contribución a cargo de particulares, pero que está vinculado a una necesaria acción del municipio.

No se trata de derramar el costo entre los que obtienen el beneficio general de la obra, dado que entonces estaríamos ante el caso concreto de un impuesto, ya que precisamente éstos tienen como propósito: obtener la cooperación o contribución de los particulares para el sostenimiento del gasto público, sino que aquí estamos ante una figura diferente, mediante la cual el municipio, en cumplimiento de sus actividades normales, crea o lleva a cabo la realización de una obra o un servicio público que sí beneficia a toda la colectividad pero que adicionalmente en forma particular y específica, beneficia en una forma diferencial a determinado sector de la población, lo cual hace nacer la posibilidad jurídica y da el derecho al poder público, de derramar, si es que así lo desea, el costo de esta obra entre los «beneficiarios adicionales» de su realización.

Es importante mencionar, que no obstante constituir una fórmula financiera muy práctica, resulta también ser una fórmula política muy compleja y muy delicada. Implica toda una filosofía y acción conjunta para encauzar adecuadamente la concientización ciudadana en el sentido del pago de estos tributos que si bien nacen de manera unilateral y no violentan los derechos de los particulares en esencia, sí resultan muy sentidas en virtud de que constituyen verdaderos cobros por obra pública que realiza la autoridad y que ésta pueda encontrarse con la resistencia directa de los con-

tribuyentes que en ocasiones argumentarán no haber deseado la realización de la obra, o en su caso, la inexistencia del supuesto beneficio que la autoridad le adjudica o pretende adjudicar a los bienes que son propiedad de ellos.

Estas complicaciones a que aludimos anteriormente y que en la práctica vician la esencia misma de las contribuciones, ocasionan la renuencia de algunas autoridades a su establecimiento, pero es indiscutible que hay una cercanía a lograr la nivelación financiera en el sector público, al lograr el resarcimiento de los gastos erogados en la realización de la obra pública, en particular la que ocasiona beneficios.

Esto puede resultar menos complicado en el ámbito de la recuperación de la inversión si se toman en consideración algunos elementos de la teoría del beneficio, y que consiste en considerar que este beneficio no debe verse sólo adjudicado en la propiedad inmobiliaria y particularmente en el incremento de valor de ésta, sino, en un beneficio de otra índole como podría ser el beneficio traducido en bienestar y comodidad y que ampliaría más la cobertura, y también el beneficio que perciban los inmuebles en relación con los destinos o vocación del suelo. En otras palabras, ya sea que se llame comercial o industrial, en cuyo caso los propietarios de los giros que operen ya en las propiedades podrían ser también llamados a aportar recursos para cubrir los costos de las obras realizadas, obteniéndose así, al ampliar la base de contribuyentes, una derrama menor y, en consecuencia, una cantidad a pagar más reducida que indudablemente se reflejará en el ánimo de sus contribuyentes en una mayor disponibilidad a pagar su parte correspondiente.

1.2.2.3.1. Clasificación de las Contribuciones Especiales.

Las contribuciones especiales podríamos clasificarlas de la siguiente manera:

- a). Contribución Especial por Mejoras;
- b). Contribución Especial por Plusvalía;

- c). Contribución Especial por Gasto, y
- d). Contribución Especial de Seguridad Social.

a). Contribuciones por Mejoras.

Son aquellas contribuciones que se establecen a cargo de los particulares, cuando derivadas de la realización de una obra pública, éstos perciben un beneficio diferencial o adicional al que recibe el resto de la comunidad que está encaminada a servir esta obra. La realización de la obra debe hacerse sin que la autoridad tenga como propósito específico beneficiar de manera diferencial a ninguno de los habitantes del lugar sino que ésta, la lleve a cabo como parte de un programa específico de servicios y obras públicas, y colateralmente, resulta este beneficio diferencial en favor de alguno de los habitantes.

El beneficio diferencial al que aludimos, podrá consistir en mayor bienestar o comodidad llevado al propietario de los inmuebles establecidos en el área de influencia de la obra realizada. Estos beneficios, para algunos autores se traducen en aumento de valor de las propiedades; sin embargo, solamente consideramos para efecto de las contribuciones especiales por mejoras, que los propietarios de los inmuebles o algunas personas que sin ser propietarios realizan determinadas actividades, que resultan con un beneficio distinto al resto de los habitantes de la zona o de la población a que se lleve a cabo la obra.

b). Contribución por Plusvalía.

Es aquella que se establece en virtud del aumento de valor que reciben determinados predios, y que se deriva directamente de la realización de alguna obra o puesta en marcha de un servicio público llevado a cabo por el municipio. Se entiende que el municipio en uso de sus atribuciones y cumplimiento de sus cometidos esenciales decida llevar a cabo la realización de una obra o poner en marcha un servicio público, que es su obligación, y sin que sea un propósito fundamental de éste, se incremente el valor de alguno o varios predios como consecuencia de esa actividad, en cuyo caso, los



propietarios de los predios beneficiados podrán ser llamados por la autoridad a colaborar con ésta para el pago de la obra pública que se realizó. No obstante esto, es importante comentar que los beneficiados directos de predios en virtud de la realización de la obra, deberán de comparecer y colaborar con la autoridad municipal en la medida que ésta le señale su cuota, siempre y cuando ésta no exceda del monto total del aumento del valor que hayan conseguido sus inmuebles, y que este aumento de valor se haya derivado directamente de la realización de la obra pública que llevó a cabo la autoridad. O sea, el pago o la cuota que se fije a cada contribuyente, podría ser una parte de la riqueza en que su predio haya sido incrementado, pero nunca por encima del monto total del incremento percibido en virtud de la obra. Esto implica que las cantidades que acumuladas sumen las cuotas pagadas por todos los beneficiarios de la obra pudiera en un momento dado alcanzar montos mayores a los que hubiese costado llevar a cabo la obra. Muy importante es, que los montos de las cuotas que se fijan a cada contribuyente no rebasen el monto total de beneficio que éste hubiese recibido por la realización de la obra.

c). Contribución Especial por Gasto.

Es aquella cuyo presupuesto de hecho consiste en la realización de actividades del municipio, provocadas por el contribuyente, que implican un gasto público o el incremento de un gasto público.

Sobre este punto señala Sergio Francisco de la Garza *«otro caso por contribución por gasto se encuentra en los reembolsos que deben hacer los patrones propietarios de plantas industriales ubicadas fuera de las poblaciones de acuerdo con el artículo 123, fracción XII, de la Constitución Federal respecto a los sueldos y prestaciones de maestros federales que imparten enseñanza en las escuelas que reciben el nombre de «Escuelas Artículo 123» que se establece para la educación de los niños cuyas familias viven alejadas de las poblaciones. El gobierno federal tiene que realizar un gasto especial provocado por la concentración humana representada por las familias de los trabajadores y sus hijos que deben recibir la educación primaria; la constitución obliga a*



*reembolsar dicho gasto que provocan las industrias establecidas fuera de los centros de población».*¹³

d). Contribuciones de Seguridad Social.

Esta contribución está representada por aquellas aportaciones que son a cargo de personas físicas o morales que son llamadas a garantizar un mínimo de seguridad social de las gentes que subordinan su esfuerzo y su trabajo a otras que se constituyen en patrones, y que nace a cargo de estas últimas, la obligación de garantizar un mínimo de bienestar social, y el estado, al ser llamado a tutelar el cumplimiento de esta obligación, crea una exacción a cargo de estos sujetos pasivos que se torna en favor de la administración activa y que a su vez asume la responsabilidad de atender a través de personas morales constituidas expreso a satisfacer las necesidades esenciales del gremio del trabajador.

Como puede verse, esta contribución no se da en el ámbito municipal, por lo que no abundaremos en ella.

Como puede verse, las contribuciones por mejoras y las contribuciones por plusvalía tienen en principio un elemento fundamental que consiste en que emanan de actos de la autoridad, y que tienen su origen en la voluntad misma de la autoridad, sin que el particular tenga que hacer nada, si no es que recibir el beneficio derivado de aquella obra. En cambio, la contribución por gasto, implica la realización de un acto por parte de particular que provoca que la autoridad tenga que erogar recursos aplicados a satisfacer la necesidad provocada particularmente por el contribuyente ante cuyo caso es perfectamente justificable que este último tenga que cubrir los gastos ocasionados al municipio para proporcionar el servicio que éste provocó.

Por otra parte, la contribución especial por mejoras y la de plusvalía implican que exista en favor del particular un beneficio individualizado, benefi-

¹³ De La Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Décimoséptima Edición, México 1992, Pág. 356.



cio que no será en el caso de la contribución por gasto, ya que este gasto es una consecuencia de actos diversos no encaminados a provocar los actos que ocasiona el gasto, sino otros actos totalmente diferentes, industriales o empresariales y que traigan como consecuencia las necesidades de erogaciones específicas, que sin intención alguna por parte del generante surjan y provocan los gastos a que nos hemos referido. No sucede lo mismo en el caso de las contribuciones por mejoras o contribución por plusvalía, donde sí existe un beneficio directo derivado de la realización de la obra; pero en el primer caso, es decir, en el caso de las contribuciones por gasto, implica que exista una acción por el particular en primer término, luego que esa acción provoque un gasto en la administración pública, y entonces estaremos en el supuesto de la existencia de esta contribución. Por otro lado, las contribuciones especiales por mejoras y plusvalía implican una acción primera de la autoridad (la realización de una obra, la prestación de un servicio) y luego que esta acción provoque un beneficio, y que este beneficio sea no sólo general sino también diferencial en favor de unos cuantos o de algunos en forma particular y de ahí nace la obligación de cubrir la contribución.

Salta a la vista que existe una marcada diferencia entre la contribución por gasto y las contribuciones por plusvalía o para obra pública; los actos que las provocan son totalmente diferentes. Es decir, diametralmente opuestos, implican actos distintos, en un caso del sector público y en otro caso del particular, la consecuencia final sí resulta coincidente ya que son llamados tanto uno como el otro a aportar recursos para que la autoridad pueda salvar los gastos hechos en relación con la contribución o el servicio que dio origen a la erogación. Ambos podrán tener en común además de la justificación de pago que se deriva en un caso del beneficio, y otro del gasto ocasionado, también podrían tener en común las dos contribuciones, el poder ser exigidas haciendo uso de la fuerza de que está investido el municipio a fin de obtener el pago por parte de los contribuyentes.

La otra contribución especial, o sea la contribución por seguridad social, emana por disposición de ley y no implica la realización de un gasto específico en forma particular provocado por el contribuyente, ni tampoco la



existencia de un beneficio, sino que el estado regula en la ley la obligación de quienes se ubican en cierto supuesto, están obligados a aportar determinados recursos para garantizar la seguridad social de sus trabajadores, ya que el estado ha decidido prestar a través de un organismo descentralizado esos servicios de seguridad y que finalmente redundan en el beneficio de la comunidad trabajadora, pero que no implican ningún beneficio, ningún gasto expreso, sino más bien la regularización de un gasto haciendo uso del principio de solidaridad y otros principios que se dan en las sociedades modernas; sin embargo, como ya antes dijimos, no se da en el ámbito municipal.

1.2.2.3.2. Características de las Contribuciones Especiales.

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

- a). *Debe Cubrirse sólo en Prestaciones de Servicios Públicos Impuestos por una Ley o con motivo de la Ejecución de ciertas Obras; o cuando se provoque un gasto por parte del particular o, cuando el estado sustituya a éste en la prestación de servicios de seguridad social.***

Lo anterior consiste en que sólo se da esta figura relacionada con la implantación de un servicio público o la realización de determinadas obras destinadas a servir de infraestructura básica para la prestación de los propios servicios, que desde luego reúnan la característica de ser de interés general pero divisibles, pudiendo en consecuencia hacer la distribución de los costos correspondientes a cada contribuyente, cuando el municipio tenga que realizar ciertos gastos provocados directamente por acciones de los particulares.

- b). *El Cobro debe Fundarse en la Ley.***

Para que proceda el cobro de contribuciones especiales, se precisa la existencia de esta figura en la Ley de Hacienda Municipal y específicamente en



el Decreto que apruebe la Legislatura del Estado en relación con la obra o servicio público que se vaya a realizar. En dicho decreto se deberá especificar con precisión el presupuesto de hecho de la contribución y la derrama de los costos que se traducirán en aportaciones específicas a cargo de los contribuyentes en forma particular. Tratándose de contribuciones por gasto, deberán contenerse éstas tanto en la Ley de Hacienda como en la Ley de Ingresos del Municipio.

c). *El Servicio debe prestarlo la Administración Activa o Directa o el gasto debe ser cubierto por la misma.*

Con lo anterior se establece que solamente los servicios públicos que en forma directa prestan los ayuntamientos, son susceptibles del establecimiento de contribuciones especiales, tanto para su implantación como para su expansión o mejora. En consecuencia, los servicios públicos concesionados no son susceptibles del establecimiento de contribuciones especiales. En el caso de la Contribución por gasto, debe ser cubierto en principio por la autoridad municipal.

d). *La Aportación Económica debe ser Inferior o Igual al Valor del Servicio Público, Obra Ejecutada o Gasto Cubierto.*

Es común que al establecer este tipo de contribuciones, al hacer la derrama del costo de la obra a los beneficiarios, se establezcan cargas superiores al costo de las mismas con el propósito de obtener un remanente que sirva de alivio a las de por sí raquílicas finanzas municipales. Esto resulta altamente nocivo, en virtud del malestar social que ocasiona, independientemente de la injusticia que lleva implícita.

La doctrina recomienda que los municipios derramen solamente una parte del costo de la obra o servicio hacia los particulares que la van a cubrir, soportando un porcentaje con recursos de la administración municipal. Con esto se evitaría en gran medida las inconformidades que surgen entre contribuyentes, que en muchas de las ocasiones se reflejan en resistencia o negativa al pago, con el consiguiente costo político que esto implica. Por



lo que ve a las Contribuciones Especiales por Gasto, éste deberá trasladarse íntegramente.

e). El Pago de la Contribución constituye una Prestación Obligatoria.

Dado que la figura analizada constituye un tributo, comparte las características generales de los tributos, siendo una de ellas su obligatoriedad. La contribución especial constituye, entonces, una prestación obligatoria, ya que no queda a la voluntad del particular decidir si la cubre o deja de hacerlo, sino que existe la imperiosa obligación de aportarla so pena de que se inicie en su contra el procedimiento administrativo de ejecución ante su negativa.

Se considera que la obligación de pago de la contribución especial nace en el momento en que la obra motivo de la misma, queda concluida totalmente, dado que es entonces cuando el beneficio que ésta proporciona al contribuyente queda de manifiesto y, por otro lado, es también entonces cuando la autoridad tiene conocimiento cabal del costo de la misma y está en posibilidad de hacer la derrama de éste hacia sus contribuyentes y, en su caso, cuando el municipio cubre el gasto provocado por particular, cuando se trata de la Contribución Especial por Gasto.

f). La Prestación debe ser proporcional al beneficio recibido o al gasto provocado.

Si los mexicanos estamos obligados constitucionalmente a contribuir para el sostenimiento del gasto público de la manera proporcional y equitativa que las leyes dispongan, (Artículo 31, Fracción IV) justo es que la aportación que se deba dar como contribución deba ser en proporción al beneficio que en forma particular obtenga cada contribuyente o al costo de la erogación provocada por el particular.

1.2.3. Recursos derivados de Sanciones.

Dentro de las facultades que tienen a su favor los municipios, existe la de expedir reglamentos que establecen obligaciones a los particulares, y que




deben 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, gravedad de la sanción, y principalmente, el contenido expreso de dicha sanción en el Reglamento ; es decir, los propios reglamentos señalarán el tipo de sanción que corresponda a cada una de las infracciones que se cometan.

Derivado de lo anterior, las autoridades municipales se constituyen en vigilantes celosas del cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que los propios cabildos acuerdan, y de establecer los mecanismos de vigilancia adecuados que permitan vincular la infracción cometida a través de una conducta ilícita, con una sanción que tenga como propósito mejorar las conductas de los gobernados. Cuando dicha sanción se materializa en forma económica, estamos ante la posibilidad de percibir recursos para el erario municipal y es cuando hablamos de los ingresos derivados del Sistema Sancionatorio.

No es recomendable que los municipios tengan como expectativa de ingresos la realización de conductas ilícitas ; sin embargo, dado que estas conductas se dan en la realidad, es importante que por lo menos, las administraciones municipales perciban recursos que en alguna manera les ayuden a disminuir el daño que estas conductas ocasionan a la sociedad.

Dentro de este renglón quedarían comprendidas las multas, los recargos y los intereses.



No es recomendable que los municipios, tengan como expectativa de ingresos la realización de conductas ilícitas; sin embargo, dado que estas conductas se dan en la realidad es importante que por lo menos, las administraciones municipales perciban recursos que en alguna manera les ayuden a disminuir el daño que estas conductas ocasionan a la sociedad.

1.2.4. Recursos de Empresas Municipales.

Son aquellos que obtiene el municipio de las empresas que se denominan paramunicipales, y constituyen el remanente que éstas reflejan como resultado de su ejercicio anual; dicho remanente, que en una empresa privada equivale a la utilidad, deberá ingresar al erario municipal, ya que es el municipio el propietario de tales empresas.

Pueden presentarse en la práctica dos casos que consistirán, el primero, en que la empresa invierta sus remanentes para ampliar o mejorar su equipo; y el segundo, en que dicha empresa entregue al ayuntamiento sus remanentes para que pasen a formar parte del erario municipal. Es en este último caso cuando consideramos los ingresos de tales remanentes como recursos de empresas municipales.

Desde hace algún tiempo, existe la tendencia hacia la no participación de la administración pública en actividades que el sector privado considera de su exclusiva incumbencia. Si el Estado debe intervenir en la actividad económica, en sus diversas formas, o por el contrario, debe limitarse a su “papel de gendarme”, como lo proclamaba el viejo liberalismo, es un tema que sobrepasa los propósitos de este trabajo.

No obstante, hay casos en que los municipios cuentan con empresas municipales, y principalmente no deberá generalizarse la idea de que estas actividades distraen a los gobiernos de sus objetivos fundamentales, ya que en el ámbito municipal, pareciera también muy importante, el que se creen fuentes de empleo o de actividades alternas que de alguna manera retuvieran a sus ciudadanos en su lugar de origen, evitando las altas migraciones que se dan hacia las grandes urbes.

Independientemente del concepto o la decisión que cada administración municipal tome, en caso de que existan o se creen nuevas empresas paramunicipales, los remanentes de las mismas constituirán este tipo de recursos.



1.3. RECURSOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

El sistema constitucional mexicano se ha caracterizado por no establecer en el texto de la Carta Magna el señalamiento de competencias y potestades expresas para cada nivel de gobierno, siendo el llamado “Principio de Reserva” contenido en el artículo 124 Constitucional el que señala la regla general. En efecto, este numeral establece que las atribuciones que no se otorgaron a los funcionarios federales se entienden reservadas para los estados; no obstante, no siempre son claras las atribuciones otorgadas a los funcionarios federales, ya que muchas de ellas hay que deducirlas de prohibiciones y limitaciones a las entidades federativas, o de atribuciones implícitas contenidas en otras que se establecen expresamente.

Esto ha ocasionado la concurrencia de potestades en términos genéricos que obligan a los gobiernos federal y estatales a concertar las actividades en que materializarán las atribuciones concurrentes.

Tratándose de la materia hacendaria, el artículo 73 Constitucional en su fracción VII, faculta al Congreso de la Unión a establecer las contribuciones necesarias para cubrir su gasto, y este propio artículo en su fracción XXIX-A, señala la exclusividad al Gobierno de la República para establecer gravámenes sobre ciertas materias como son, entre otras: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal, y exportación e importación de mercancías.

Existen también prohibiciones absolutas y relativas a las entidades federativas para el establecimiento de gravámenes sobre ciertas materias, lo cual automáticamente los convierte en exclusivos del Gobierno Federal.

Del esfuerzo que ha hecho la Suprema Corte de Justicia para establecer la interpretación constitucional sobre algunos aspectos confusos en materia de distribución de competencia tributaria, pueden derivarse algunas reglas que en síntesis son:



- a). Existen algunos impuestos reservados en forma exclusiva a la federación (Artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal).
- b). No existen impuestos reservados a los estados.
- c). En el poder de legislar sobre determinada materia, no está implícito el poder exclusivo de gravar.
- d). La federación tiene un poder tributario genérico (Artículo 73), fracción VII de la Constitución Federal).
- e). Los estados tienen un poder tributario genérico con la sola condición de no gravar las materias reservadas a la federación. (Artículo 124 de la Constitución Federal).
- f). El poder fiscal de los estados es concurrente con el de la federación, excepto en un número limitado de materias que son privativas de esta última.
- g). Las contribuciones municipales deben establecerlas los estados, dado que los municipios carecen de poder legislativo tributario propio. Las fuentes para establecer tributos municipales son las mismas que sobre las que se pueden establecer tributos estatales, pero además, sobre toda la materia de la propiedad inmobiliaria, en la que los estados solamente podrán establecer tributos municipales.
- h). Federación, estados y municipios pueden compartir entre ellos los frutos de la recaudación de sus respectivas contribuciones, naciendo con este motivo transferencias de recursos que se denominan «Participaciones».

Se puede deducir de lo anterior, que los espacios tributarios son en principio concurrentes con excepción de los señalados como exclusivos del gobierno federal, pudiendo en consecuencia los municipios recurrir a ellos para el establecimiento de gravámenes. Sin embargo, sabemos que los



municipios no cuentan con potestad tributaria que les permita establecer sus propios tributos en forma independiente, teniendo que recurrir a las legislaturas locales para que sean éstas quienes determinen cuáles serán, y en qué medida, las contribuciones que podrán percibir durante un ejercicio fiscal.

Por su parte, las legislaturas locales, al señalar las contribuciones municipales, deberán tomar en consideración los compromisos adquiridos en el esquema del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, en el cual se señalan múltiples prohibiciones que reducen en forma considerable las posibilidades de percepción de “ingresos propios” de los municipios.

1.3.1. Participaciones

Los ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se denominan participaciones, y provienen de la recaudación de impuestos federales y 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, como antes señalábamos, en el establecimiento de contribuciones sobre determinadas materias que ya quedan consideradas con gravámenes federales y que los gobiernos de los estados se han 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. De las participaciones que perciben los estados, éstos deberán distribuir entre sus municipios, por lo menos un 20%, en la proporción que lo establezcan las legislaturas de los estados, ya que éstas son las que determinan qué porcentaje 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 en favor de sus gobernados.

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

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.¹⁴

La coordinación fiscal es una consecuencia necesaria emanada de la propia naturaleza de la Constitución Política de nuestro país, la cual, en materia tributaria, no hace una separación clara y sistemática de las fuentes de ingresos tributarios de la federación, estados y municipios, sino que deja

¹⁴ Lic. Roberto Hoyo D'addona, 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.



en libertad a estos tres órganos jurídicos de gobierno, para acudir a las mismas fuentes, a fin de allegarse los recursos necesarios para sostener sus gastos ocasionados por sus programas de trabajo, lo que provoca un problema de doble o triple tributación, denominado comúnmente «concurrencia impositiva».

«La estructura federal, como se ha descrito, ha sido el origen de la doble o múltiple tributación federal-estatal-municipal. Por varias décadas se pensó que si el problema derivaba de que no existía separación de fuentes tributarias en la constitución, la solución consistía en separar dichas fuentes e incluir en el texto constitucional contribuciones exclusivas de la federación, estados y municipios; pero sólo se hizo a favor de la federación y recientemente del municipio, sin limitar el correspondiente poder tributario sólo a esas materias. A pesar de diversos intentos, no pudo llegarse a un acuerdo entre los tres niveles de gobierno, respecto de las fuentes tributarias que debían quedar reservadas a cada uno de ellos.»

Las participaciones en impuestos federales, tal como lo consagró la Constitución Política, han sido un medio eficaz, aunque limitado a determinadas materias, para resolver el problema de la concurrencia impositiva. En efecto, por una parte se «federalizó», esto es, se reservaron fuentes tributarias a la federación, como las de tabacos labrados o cerveza, excluyendo de estas materias a los estados; pero por otra parte se impuso a la federación la obligación de compartir sus recaudaciones por dichos conceptos, con los estados. La participación resultaba así un resarcimiento al estado por la pérdida de recursos que sufría. Finalmente, la ley tributaria respectiva a los gravámenes a los tabacos o a la cerveza, desarrollaba y precisaba lo que los estados no podían gravar en estas materias: la producción, las ventas, los capitales invertidos por las empresas productoras, los intereses que pagaban o cobraban con motivo de sus operaciones y otras.

El régimen de participaciones se fue extendiendo en la legislación federal a otros impuestos distintos de los señalados en la Constitución. Como en tales casos la ley ordinaria no podía establecer limitaciones al poder impositivo de los estados, la ley federal disponía que si el estado cumplía con la condición



*de no gravar determinada materia, o si derogaba los impuestos que hubiera establecido sobre ella, percibiría una determinada participación sobre la recaudación federal respectiva».*¹⁵

El actual sistema de coordinación fiscal, de donde emanan las participaciones federales a los municipios, es producto de un proceso de integración que se hace manifiesto, en principio, a través de las Convenciones Nacionales Fiscales llevadas a cabo en los años de 1925, 1933 y 1947, resultando como consecuencia de ellas, entre otras cosas, la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados, publicada el 28 de diciembre de 1953. Se coordinan la federación y los estados en algunas materias, aunque con muchas deficiencias, hasta que se promulgó la Ley del 22 de diciembre de 1978 para entrar en vigor el primer día de 1980, creándose por ésta un sistema de participaciones federales sobre la recaudación total, ya no sobre impuestos aislados como tradicionalmente se había venido manejando. Asimismo se crea para vigilar, y sobre todo fortalecer la coordinación, un sistema formal de coordinación integrado por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de las áreas hacendarias de cada una de la entidades federativas.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 establece un mecanismo de distribución de los rendimientos de la recaudación total federal, consistiendo en que cada estado percibiría determinadas cantidades en atención a factores que se establecieron, basados principalmente en el valor que representaban los impuestos que se comprometieron a dejar en suspenso y, de esta recaudación, señala la propia Ley de Coordinación, deberán participar a los municipios «por lo menos en un 20%».

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 ha-

¹⁵ 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.



cerlo, quedando en posibilidad de hacer uso 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 decimos al principio de este apartado.

1.3.2. Fondos de Aportaciones.

A partir de 1998 entra en vigencia una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, a la cual se le agrega el Capítulo V que se denomina “De los Fondos de Aportaciones Federales”, y estas aportaciones se establecen en número de 5, y son los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Para 1999 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal es modificado para retirar del mismo al Distrito Federal, quedando sólo para los municipios y se agregan dos fondos más que son:

- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y



VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

La propia Ley señala que estos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto por el Capítulo V ya señalado.

Los dos primeros de estos fondos de aportaciones federales, así como los dos últimos, en cierta medida se derivan de compromisos establecidos entre la Federación y los estados, sin que en ellos tengan injerencia directa los municipios, por lo que no nos ocuparemos específicamente de ellos, sino solamente de los otros tres.

1.3.2.1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

El artículo 32 de la propia Ley de Coordinación Fiscal, señala que el fondo de aportaciones para la infraestructura social, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable, al que se refiere el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Señala además, que del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al fondo para la infraestructura social estatal, y el 2.197% al fondo para la infraestructura social municipal.

En cuanto al destino de este fondo de aportaciones federales, señala la propia ley que será exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas, e inversiones, que beneficien directamente a los sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, y tratándose del fondo municipal, en los rubros de : agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.



Señala también la propia ley, que los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del fondo para la infraestructura social municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate; y un 3% de los recursos correspondientes en cada caso, como gastos indirectos a las obras señaladas en el mismo artículo.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal señala ciertas obligaciones a los municipios respecto a los fondos de aportaciones, y son las siguientes:

- I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
- II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.
- III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.
- IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de los estados, la información que sobre la utilización del fondo de aportaciones para la infraestructura social le sea requerida.
- V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Se señala también una fórmula para distribuir el fondo de aportaciones para la infraestructura social por parte del Gobierno Federal a los estados. En cuanto a la distribución que de la parte correspondiente de estos fondos



pase al erario de los municipios, el artículo 35 señala la forma de distribución de éstos a sus municipios al efecto señala como obligatorio el que se aplique una fórmula igual a la que se establece para la distribución del Gobierno Federal a los estados, y agrega que en la distribución estatal se deberá enfatizar el carácter redistributivo de las aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema, estableciendo como obligación, que para lograr este propósito se utilizará la información estadística más reciente de las variables de rezago social publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

1.3.2.2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

El artículo 36 de la Ley que venimos mencionando, establece que el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación, para cada ejercicio fiscal.

Por lo que respecta al destino de este fondo de aportaciones federales, establece la Ley que será exclusivamente la satisfacción de los requerimientos de los municipios, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes, señalando como obligaciones las mismas que se establecen tratándose del fondo de aportaciones para la infraestructura social.

La propia Ley señala que el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, señalando además que las entidades a



su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios referidos con anterioridad.

1.3.2.3. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Este fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tal como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 39, la cual señala que deberá ser por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de la propia Ley de Coordinación, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de que se trate.

El destino que deberá darse a estas aportaciones, será exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación e infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Por lo que respecta a la distribución de fondos de aportaciones múltiples, el artículo 41 de la Ley comentada señala que se hará entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley de Coordinación Fiscal no señala en forma expresa, que este último fondo será entregado a los municipios; sin embargo, tampoco lo prohíbe, y en consecuencia, casos habrá en que sean los municipios los que directamente se encarguen de aplicar estos recursos, y es la razón por la que los incluimos en este apartado.

Como puede apreciarse, estos fondos de aportaciones federales que recientemente se crean en favor de los municipios, amplían en forma considerable la cobertura en el manejo de recursos por parte de este nivel de



gobierno; sin embargo. Sin embargo, para su ejercicio se deberán sujetar a las condiciones que sobre el particular, y en términos generales establecen las propias disposiciones jurídicas que los crean y que se contienen, como hemos venido señalando, en la Ley de Coordinación Fiscal.

En lo particular en cada entidad federativa se norman las disposiciones legales necesarias para hacer llegar estos recursos a los municipios, así como para que se cumplan con todas y cada una de las obligaciones que para su ejercicio establece la propia Ley de Coordinación Fiscal, independientemente de aquellas otras leyes que también sean aplicables para efectos de destinar recursos a los fines señalados en la normatividad. Lo anterior, en virtud de que el penúltimo párrafo del artículo 42 de la propia Ley de Coordinación Fiscal señala que estas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas, y en su caso de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes, teniendo que registrarlas como ingresos propios destinados a los fines establecidos en la propia ley de referencia. Agrega que el control y supervisión del manejo de los recursos referidos, quedará a cargo de diversas autoridades, según las distintas etapas del proceso, de la siguiente manera:

- I. Del inicio del proceso y hasta la entrega de los recursos a los estados: a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- II. Recibidos los recursos por los Municipios y hasta su erogación total: a las autoridades internas de los municipios.
- III. La fiscalización de las cuentas públicas de los municipios será efectuada por las Contadurías Mayores de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que se aplicaron los recursos a los fines establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.
- IV. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales aplicables.



Finalmente, señala el último párrafo de la Ley en comento, que las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de la afectación a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades municipales, exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los fondos señalados, para fines distintos de los previstos en dicha ley, serán sancionados en los términos de la legislación federal, por las autoridades federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.

1.3.3. Recursos derivados de la Colaboración Administrativa.

En el esquema del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se conoce con el nombre de Colaboración Administrativa, la realización de ciertas actividades que corresponden a un nivel de gobierno de los coordinados por parte del otro; es decir, ciertas actividades de administración que le corresponden al Gobierno Federal son ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas, y en ocasiones, por los municipios que integran éstas.

Esta colaboración administrativa se plantea en el ámbito de las relaciones estados-federación, en materia de diversa índole, y se contienen en el Convenio de Colaboración Administrativa que al efecto existe entre estos niveles de gobierno.

En este Convenio de Colaboración Administrativa se prevé que algunas de las funciones que corresponde realizar en materia de colaboración a los gobiernos de los estados podrán realizarse por los municipios ; y así es como se plantean, con mayor importancia las actividades relacionadas con el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, así como la cobranza de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales.

Tratándose de la administración de la zona federal marítimo terrestre y específicamente de los derechos que por el uso de esta zona se cobran a los particulares, se percibirán recursos que la Coordinación Fiscal prevé que podrán corresponder a los municipios.

Estos derechos de la zona federal marítimo terrestre que se establecen tanto por la concesión de la misma, como por el uso o goce de ella, son administrados y corresponden principalmente a los municipios.

Por lo que respecta a las multas federales impuestas por autoridades federales no fiscales, una vez que éstas están firmes, corresponderá a los municipios llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución a fin de lograr que sean cubiertas, para lo cual se constituyen en autoridades fiscales federales.

Los recursos que obtienen por estas dos vertientes de colaboración administrativa pueden resultar importantes para algunos de los municipios, constituyendo fuentes de recursos adicionales a las participaciones y a los fondos de aportaciones federales comentados con anterioridad.

1.4. RECURSOS POR TRANSFERENCIAS

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.



Quedarían en este grupo los recursos derivados de: donaciones, cesiones, herencias y legados, prescripción, adjudicación, subsidios, percepción de obras y participaciones estatales.

1.5. RECURSOS CREDITICIOS

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, más 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.

1.6. RECURSOS POR COLABORACIÓN CIUDADANA

Estos recursos constituyen un renglón muy importante en el ámbito municipal, que en muchos de las ocasiones no se explota debidamente, en razón de que no se tienen desarrollados los mecanismos de acercamiento a la comunidad y que permitan en un momento dado obtener el apoyo económico de los particulares, involucrándolos específicamente en la prestación de los servicios públicos.



En este renglón hay algunos municipios que tienen un apoyo muy importante de parte de sus ciudadanos, los cuales se hacen cargo, no solamente de cubrir el costo de determinadas obras que se constituyen como infraestructura de los servicios públicos, sino que también se encargan de mantener y otorgar la prestación de sus servicios.

En este orden de ideas, son dos los apartados que podríamos hacer respecto a estos recursos derivados de la colaboración ciudadana y serían los siguientes:

- Recursos para obras de infraestructura de servicios públicos
- Prestación de Servicios Públicos.

Por lo que respecta a la infraestructura para servicios públicos, se da el caso de localidades en las que el costo de la obra de infraestructura para la prestación de un servicio público, como el agua y alcantarillado o el alumbrado público, se cubre totalmente por la colaboración de los ciudadanos, constituyendo esto un alivio muy importante para el erario municipal que no se ve afectado con estos gastos que los asfixiarían.

Por lo que respecta a la prestación de los servicios públicos, se dan casos sobre todo en las grandes urbes, en que los propios colonos, se hacen cargo de autoprestarse el servicio público cubriendo con cooperaciones de la propia comunidad los gastos que implican mantener en buenas condiciones las obras de infraestructura y los costos de prestación de los servicios públicos, constituyendo esto un apoyo importante para el municipio que se ve de alguna forma aliviado en sus finanzas al no tener que erogar recursos para mantener dichos servicios públicos.



CAPITULO 2

INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Contenido Temático

2.1.

Los Servicios Públicos Municipales.

2.2.

Ingresos Derivados de los Servicios Públicos.



2.1. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

2.1.1. Aspectos Jurídico-Conceptuales.

Son diversos y numerosos los servicios públicos que están a cargo de los municipios, ya que no son solamente aquellos que el Artículo 115, Constitucional establece a cargo de este ámbito de gobierno, sino que también el propio artículo señala la posibilidad de que las legislaturas locales establezcan otros servicios públicos a cargo de los municipios.

En efecto, los servicios públicos que prestan los municipios son principalmente los que se contemplan en el texto constitucional y que en su oportunidad habremos de señalar; sin embargo, en la práctica, en varias entidades federativas de México, las legislaturas han establecido diversos servicios como podrían mencionarse el que se refiere al estacionamiento en el caso de municipios urbanos en los que la necesidad de espacios para la guarda y custodia de los vehículos automotores ha creado la necesidad que luego se eleva a rango de servicio público de que los gobiernos municipales puedan no solamente regular, sino supervisar y controlar que exista y se preste en forma adecuada este servicio.

Habremos de ocuparnos primeramente de señalar aspectos conceptuales de los servicios públicos, a fin de poder esbozar con posterioridad algunos comentarios respecto de los mismos.

Es difícil señalar un concepto acerca de lo que es el servicio público, y más difícil aún pretender que este concepto sea estático, ya que los propios doctrinistas del Derecho Administrativo al referirse a los servicios públicos han entrado en pugnas sobre su definición y contenido. En efecto, Gabino Praga señala: *“ni aún entre los brillantes sostenedores de la teoría existe un mismo concepto de servicio público, pues mientras para Duguit es la actividad ejercida por el estado, para Jeze la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad y para Bonnar, en el medio, o sea la*

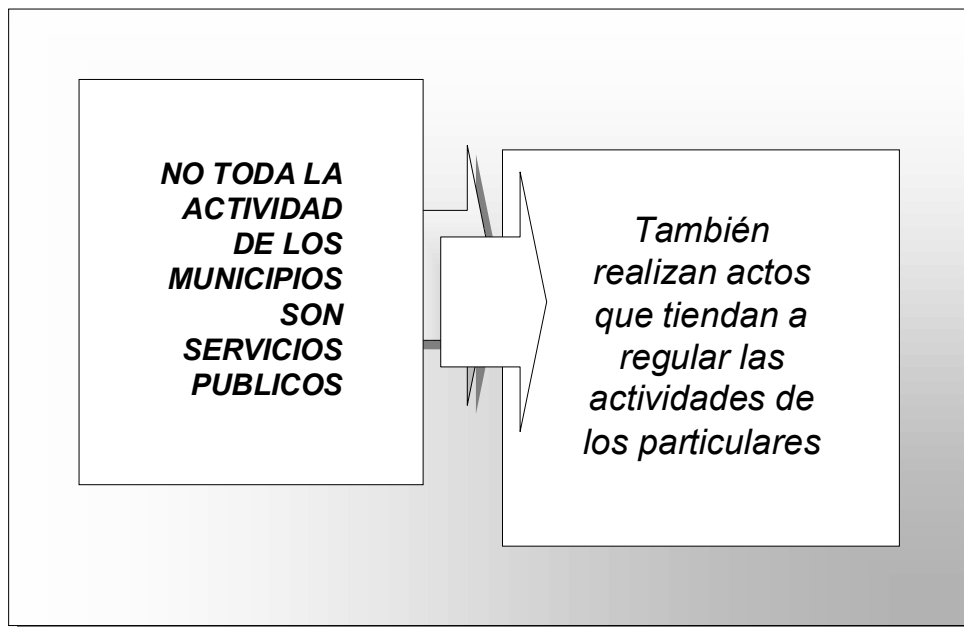


organización que realiza esa actividad.”¹ El mismo autor mencionado anteriormente, señala “desde la primera edición de esta obra, al impugnarse la teoría expuesta del servicio público, afirmamos que es indudable que dentro de la actividad del estado se pueden distinguir dos maneras de realizarla: una, dando órdenes, otra prestando servicios. Estas dos actividades no son fácilmente confundibles y pueden ser comprendidas con una misma denominación. Así, por ejemplo, no puede dudarse que hay una gran diferencia entre el control que el estado ejerce sobre la enseñanza o beneficencia que imparten los establecimientos privados, y el servicio que el propio estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de asistencia pública. Llamar servicio público a la primera categoría de actividades es desnaturalizar el lenguaje y adoptar una terminología convencional que solo puede producir confusiones. No puede dejar de pensarse, que mientras la actividad de dar órdenes provoca principalmente problemas de carácter legal, la prestación de servicios suscita fundamentalmente problemas de economía y eficiencia, y que en tanto que la primera puede ser discontinua, la segunda debe ser regularmente esencial y continua, que por lo tanto, cada una de ellas requiere un régimen jurídico especial diferente”.

Vemos como en el párrafo anterior el autor establece una diferenciación muy clara entre lo que en la práctica ha dado en llamarse la regulación de las actividades de los particulares y que en el ámbito municipal ocupa un espacio muy importante de la actividad que desarrollan los municipios y que serían aquellos actos de autorizar, de tolerar o de consentir que por disposición legal y por cuestión de cumplimiento de propósitos, los municipios se ven en la necesidad de realizar. El autor establece la diferencia entre la regulación mencionada y las actividades de prestación de servicios públicos propiamente dichas, las cuales consistirán en actos principalmente de dar, sin que esto establezca una división tajante, ya que en muchas de las ocasiones, las prestaciones de los servicios públicos también constituyen actos de tolerar y de consentir.

¹ Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- Vigésimo Sexta Edición. México, 1987. Página 22.





En otras palabras, el autor citado, al referirse a los servicios públicos no pretende abarcar toda la actividad que en un momento dado desarrolla el estado, en este caso el municipio, y que comprenderían todas las acciones de gobernar y la de prestar los servicios públicos, en una pretensión de asimilar toda la actividad pública a prestación de servicios públicos.

El autor mencionado en la página 23 del texto ya señalado comenta, “en otros términos, queremos significar que en nuestro concepto, como lo afirmamos más adelante, existen servicios públicos a cargo del estado, pero no queremos que toda la actividad de éste pueda llamarse servicio público. También existen servicios públicos manejados por particulares ya que tradicionalmente se ha considerado que el estado no tiene el monopolio de la satisfacción de las necesidades colectivas. Así por ejemplo, mientras que la distribución del agua potable, de los servicios de luz, transportes, teléfonos, etc., constituyen en algunas ciudades servicios públicos manejados por empresas privadas, en otras se han transformado en servicios estatales”.



Puede apreciarse de los comentarios de Gabino Fraga, que en lo fundamental se hace una crítica a la doctrina del servicio público, ya que sus sostenedores establecen que el Derecho Administrativo debe basarse fundamentalmente en la prestación del servicio público, lo cual, al decir del autor mencionado, es inadmisibile.

Dado que no es el propósito de este trabajo establecer un concepto a una definición precisa sobre el servicio público, destacándolo y depurando esta definición de entre las que los diversos autores establecen, así como las críticas que a las mismas señalan otros, ya que solo pretendemos mencionar a manera de referencia un concepto del servicio público que nos pueda servir para el estudio de los derechos (contribuciones) que persiguen los municipios, adoptaremos para efectos de este trabajo la definición que el Maestro Andrés Serra Rojas establece en su tratado de Derecho Administrativo que es la siguiente:


“El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”².

Continuando con las ideas del Maestro Andrés Serra Rojas, valdría la pena comentar los elementos de servicio público que se desprenden de la propia definición y que serían fundamentalmente la actividad técnica que debe realizarse para satisfacer una necesidad colectiva y que esta actividad técnica consistirá precisamente en una serie de acciones basadas en los adelantos tecnológicos que superen a aquellas que en forma individual pudieran llevar a cabo los particulares para satisfacer alguna necesidad de tipo colectivo y que debe ser realizada por el estado sin propósitos de lucro, y


2 Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición, México 1977, Página 102.



por excepción pudiera ser realizada por particulares sujetándose la actuación de estos servicios públicos ya sea prestados directamente por el municipio o por los particulares, a un régimen jurídico especial.



El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público.



El propio autor de referencia señala que los servicios públicos deben tener otros elementos generales y que corresponden a una configuración doctrinal y que podrían ser la generalidad, la uniformidad, la igualdad, la continuidad, la regularidad, la obligatoriedad, la persistencia y la gratuidad del servicio; constituyendo todos estos elementos generales un basto espacio de análisis que pudiera desviarnos en alguna medida del objetivo fundamental que en nuestro caso se encamina a determinar los derechos que sobre estos servicios públicos pudieran establecer los municipios.

En otras palabras, no pretendemos abundar en los aspectos conceptuales y doctrinarios que el Derecho Administrativo establece acerca de los servicios públicos, sino que principalmente detectar cuáles son y en qué consisten, así como acercarnos un poco al análisis de cada uno de ellos y cómo podrían ser prestados atendiendo a los elementos genéricos y fundamentales que deben contemplar los servicios públicos a fin de determinar las obligaciones que respecto a su prestación tiene el poder público en el ámbito municipal y los derechos que los particulares tienen también sobre

estos servicios a fin de conceptualizarlos en lo particular y encontrar la forma de establecer contribuciones por la prestación de cada uno de dicho servicios. Por ello, teminaremos este apartado señalando unos comentarios de otro doctrinista, para continuar luego otro aspecto de este capítulo.

ELEMENTOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
➔ Generalidades.
➔ Uniformidad.
➔ Igualdad.
➔ Continuidad.
➔ Persistencia.
➔ Obligatoriedad.
➔ No Propósito de Lucro.

“Múltiples son los motivos de creación de los servicios públicos. En algunos casos su duración tiene un límite en el tiempo, en otros, son consustanciales a la vida misma del estado. La calificación de servicio público a una cierta actividad, depende de factores económicos y sociales, pero cuando adquiere esa categoría, se inserta en la realidad cotidiana y la vida social sufre quebranto con la inexistencia de ellos (la salud, la vida, la seguridad, la economía, etc., presentarían serias alteraciones al desarticularse los servicios públicos). Colocados en los puntos fundamentales para el desarrollo de una colectividad, actuando de tal forma, de tal suerte que sus miembros sienten bienes-

tar o malestar con su buen o mal funcionamiento. Por eso, para todos, es casi tangible este concepto.

La noción de servicio público surgió para establecer la separación de competencia entre las autoridades judiciales ordinarias y las administrativas.³

2.1.2. Clasificación de los Servicios Públicos.

Señala Jorge Olivera Toro, que son tres los criterios que se han seguido para obtener lo característico del servicio público y que serían :

1. La concepción subjetiva u orgánica.
2. La concepción formal.
3. La concepción material.

En cuanto a la concepción subjetiva u orgánica, señala que lo característico del servicio público es relacionado con el órgano o sujeto que presta dicho servicio y al efecto con apoyo en Presutti señala: *“Es en este último sentido con referencia al elemento subjetivo que debemos usar la expresión servicios públicos, comprendiendo en ellos tan solo a los servicios atendidos por órganos del estado, sea directamente o por medio de concesionarios. El carácter distintivo de los servicios públicos no deriva de la calidad que tengan (objetivamente considerados), los servicios públicos atendidos por los órganos del estado sino de la naturaleza del sujeto que presta tales servicios, o de la naturaleza del título jurídico en cuya virtud es prestado el servicio público. La distinción jurídicamente importante es la que se refiere a la naturaleza del sujeto que atiende el servicio”*.

Puede apreciarse de lo que señala el autor referido, que en esta primera concepción que denomina subjetiva, lo que importa para la caracterización del servicio, o lo característico de éste, consiste precisamente en quién lo presta, independientemente de la calidad o del tipo de servicio.

³ Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición, México 1976, pág. 61.

Respecto a la concepción formal, ésta se apunta al procedimiento y a las cláusulas que constituyen la organización misma del servicio público, tomando en consideración a la disciplina jurídica que rija la actividad de prestación, con procedimientos específicos no propios del derecho privado, ya que se trata en síntesis de atender a la satisfacción de necesidades de interés general y en consecuencia éste servicio público está englobado y sometido a competencia de tribunales “especiales” de carácter administrativo con normas y leyes aplicables a los servicios públicos que son modificables en un momento dado, mientras que tratándose de servicios entre particulares éstos se rigen por normatividad de mayor permanencia.

La tercera concepción, que llamamos material, se refiere a la actividad y que se basa precisamente en la naturaleza de ésta y que atiende a determinadas notas específicas de interés general sin importar cuál sea el órgano público o privado que preste este servicio, ya que lo sobresaliente es que exista una actividad y de qué forma se satisfaga la necesidad con la prestación del servicio. Es decir, como se materializa precisamente la prestación del servicio independientemente, de cómo esté normado, regulado, o cuál sea o quién el órgano que lo presta.

Señala también el autor de referencia que la actividad del servicio público está sujeta o dominada por aspectos de orden político-económico que se entremezclan en las instituciones y los principios jurídicos que norman la vida misma de los pueblos y que determinan lo que en un país en un momento dado constituyen estos servicios públicos que son una noción que de ninguna manera podría ser estática, sino que es contingente y variable y que luego forma parte de los cuerpos legales y que está sujeta a una regulación pública especial.

En efecto, podemos ver cómo los servicios públicos a través del tiempo han ido variando en el derecho administrativo, y así es fácil encontrar cómo la Constitución General de la República en su Artículo 115, en la más importante reforma de los últimos años (1983), se incluyen a cargo de los municipios determinados servicios públicos que si bien, ya se habían venido prestando por éstos, no estaba elevada a rango constitucional la atención en cuanto a su prestación por los propios municipios.



Habíamos señalado con anterioridad, que para efectos tanto del concepto de servicio público como para su clasificación, seguiríamos al administrativista Serra Rojas, el cual comenta que no toda la actividad del estado se desarrolla en forma de servicios públicos, en contraposición a otros doctrinistas que pretenden asimilar a servicio público toda la actividad que desarrolla el estado, y señalamos también algunas reflexiones de autores de derecho administrativo que se ocupan en mayor o menor medida de esta problemática. Sin embargo, no profundizaremos en esto, en virtud de alejarnos del objeto de esta investigación, por lo que resulta suficiente para nuestro propósito señalar nuestra coincidencia con el Maestro Serra Rojas, en cuanto a que el estado además de la prestación de servicios públicos, realiza otras actividades, concluyendo que se distinguen dos grupos dentro de la actividad de el estado, lo cual es aplicable también a los municipios y que consistirá básicamente en la prestación de servicios públicos propiamente dichos y los demás servicios que presta la administración que no revisten las características de servicios públicos y en los que podrían quedar, tratándose de los municipios, lo que hemos dado en llamar regulación de las actividades de los particulares.

Dentro de los servicios públicos, podemos encontrar que unos de éstos se prestan a petición directa de los ciudadanos, como podrían ser el agua potable y alcantarillado, y otros que se prestan sin que sean precisamente solicitados individualmente por los particulares, como podrían ser los servicios de alumbrado público.



SERVICIOS PUBLICOS.



*Unos se prestan a
petición directa de los
ciudadanos.*



*Otros se prestan sin que
sean solicitados
individualmente.*



**TODOS
DEBEN DE
PAGARSE**

Por otra parte también se da que la prestación de algunos servicios públicos demandan necesariamente el ejercicio del poder administrativo, mientras que hay otros servicios que no requieren de ese poder y que son prestados por organismos que incluso no tienen el carácter de autoridad.

Siguiendo al autor señalado encontramos que hay servicios públicos obligatorios y que hay servicios públicos facultativos, siendo obligatorios aquellos que se establecen a los particulares en forma imperativa, como podría ser en el ámbito federal el Seguro Social, mientras que existen otros que son facultativos y que está en la voluntad de el particular usarlos o no, quedando clasificados en este último grupo, en el ámbito federal, servicios tales como el metro, correos, telégrafos, etc.

Si atendemos a una clasificación que nos ubique en el ámbito de las competencias de los diversos órganos del estado federal mexicano, encontramos que puede haber servicios públicos:

- a) Federales
- b) Estatales
- c) Municipales
- d) Internacionales.

Servicios Públicos federales pueden ser :

- 1) Exclusivos, concurrentes con los particulares y concurrentes con las demás entidades.

Son exclusivos aquellos que con el carácter de monopolios son prestados por la propia autoridad federal, como serían la energía eléctrica, los relacionados con los hidrocarburos y otros que señala el artículo 28 de la propia Constitución como correos, telégrafos, etc.

Son concurrentes con los particulares aquellos que siendo en origen facultad del gobierno federal su prestación, éste puede organizar su prestación atendiéndolos en forma directa o concesionándolos a los particulares. Que-



darían comprendidos dentro de éstos los servicios de radiodifusión, teléfonos, entre otros. Los servicios concurrentes con las demás entidades, a que nos referimos en este apartado son aquellos que siendo servicios que en principio corresponden al gobierno federal, pueden ser atendidos por autoridades federales, locales y municipales, como pueden ser la educación pública, el turismo, salubridad, entre otros.

- Servicios públicos estatales.

El artículo 124 Constitucional al establecer el principio de reserva, señala que aquellas atribuciones que no sean otorgadas en forma expresa a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados, de donde se desprende que aquellos servicios públicos que no establece la Constitución a cargo del gobierno federal, serán prestados por las entidades federativas, resultando entonces, que son las constituciones locales las que deberán regular y establecer los servicios públicos a cargo de los distintos estados en sus respectivas constituciones y que darán cuerpo a leyes locales que en el ámbito de la competencia de los mismos expidan los congresos de los estados.

- Servicios públicos municipales.

Los servicios públicos municipales son los que tienden a satisfacer necesidades primarias y básicas de los ciudadanos y cuya satisfacción corresponde a los municipios por la cercanía que tienen con la ciudadanía, quedando considerados dentro de éstos los servicios de agua, alumbrado, seguridad pública, tránsito, entre otros, como en su oportunidad habremos de analizar.

- Servicios públicos internacionales.

Respecto a los servicios internacionales, son creados por la acción de organizaciones que agrupan a diversas naciones como podría ser la Organización de las Naciones Unidas, las cuales buscan el cumplimiento y satisfacción a necesidades conjuntas de los diversos países que se agrupan en ellas

y que se regulan a través de convenios que suscriben los interesados para resolver problemas que afectan en conjunto a las regiones que comprenden varios países, quedando consideradas dentro de estos servicios aquellos que se relacionan con la salud, con la educación y aún servicios de índole económico.

Podríamos hablar de otra clasificación de servicio público que los subdivide en:

- Servicios públicos propios.
- Servicios públicos impropios o manejados por particulares.

En esta clasificación se consideran servicios públicos propios, aquellos que son prestados directamente por la Administración Pública, como sería el caso del agua potable cuando éste es prestado directamente por el ayuntamiento o por algún organismo descentralizado del propio ayuntamiento.

El servicio público impropio, es aquel que satisface necesidades de interés general de las personas y que se realiza a través de una actividad privada pero que es regulada por el poder público a través de leyes o reglamentos que controlan la prestación de tales servicios, los cuales según el maestro Serra Rojas, serían los de farmacias, panaderías, lecherías, carnicerías, entre otros. En estos casos la intervención de la administración pública resulta necesaria, dado que constituyen importantes espacios de participación social que requieren de una regulación que los encamine hacia una satisfacción de necesidades de interés público.

➤ Clasificación de servicios en cuanto a su modo de prestación.

No todos los servicios públicos se prestan de la misma manera, de tal forma que el modo de prestarlos da cuerpo a una clasificación en la que podrían quedar:

- a) Administración directa
- b) p^wArrendamiento y administración

- c) Concesión
- d) Descentralización por servicios
- e) Empresas de economía mixta
- f) Servicios subvencionados

En cuanto a la administración pública directa de los servicios públicos, se manifiesta en aquellos casos en que el ayuntamiento, a través de su propia organización administrativa, atiende a la prestación de los servicios públicos sin ocupar para ello auxilio de organismos ajenos, y sin que de vida a organismos que a nombre suyo deban atender a esta prestación.

En el caso del arrendamiento y administración, que nuestro autor denomina también gestión interesada, es cuando el poder público sede a ciertas empresas privadas la facultad de prestar ciertos servicios públicos señalándoles condiciones específicas que podrían ser pecuniarias, sin que ello implique que el gobierno pueda eludir la responsabilidad de la prestación del servicio mismo, ni mucho menos los actos de vigilancia que sobre éste deba de realizar.

En cuanto a la concesión del servicio, sabemos que consiste en que el poder público permite que los particulares atiendan a prestar determinado servicio público bajo ciertas condiciones en virtud de la facultad que perece en un plazo determinado y que se concede en algunos casos en que no es posible de momento atender directamente la prestación de los servicios.

Hablamos de la descentralización por servicios cuando el estado por medio de una ley, crea un régimen jurídico apropiado para un cierto servicio público y que asigna una personalidad y un patrimonio propio para que un cierto servicio se preste en forma autónoma conservando determinadas facultades reservadas al órgano superior para poder vigilar que este servicio se preste en forma adecuada.

Se habla de servicios prestados por empresas de economía mixta, cuando personas jurídicas públicas o privadas y aun los particulares manejan un servicio público, pero bajo normas de derecho privado, una intervención

del poder público regulado por el derecho administrativo, serán aquellas en que el estado se reserva la dirección de las empresas, siendo éste accionista mayoritario.

Pudiera hablarse de otras clasificaciones de los servicios públicos; sin embargo, consideramos que las hasta aquí señaladas pudieran ser suficientes para efectos de transmitir inquietudes respecto a las diversas formas en que pudieran ser clasificados los servicios y el enorme espectro de posibilidades que pueden abrirse si pretendemos categorizarlo.

Finalmente, una clasificación que para efectos de este trabajo resulta fundamental, es aquella que los clasifica en :

1. Divisibles, e
2. Indivisibles

Esta clasificación considera servicios públicos divisibles a aquellos que es posible que podamos medir o individualizar la medida de prestación que recibe cada particular; es decir, que puede ser sometido a un análisis relativo exacto, del resultado de la prestación de los mismos, de tal manera que pueda el poder público definir las unidades de servicio que en forma relativa presta a cada uno de sus usuarios.

Quedarían dentro de esta clasificación, servicios públicos como el agua, en la que fácilmente entendemos cómo las unidades de medida de la misma, son constituidas por el metro cúbico y podemos definir con exactitud, cuántos metros cúbicos recibe cada usuario del servicio.

En contraposición a lo anterior, los servicios públicos indivisibles son aquellos en los que nos resulta prácticamente imposible determinar la medida o la cantidad de servicio que recibe cada uno de estos usuarios. Tal es el caso de los servicios de seguridad pública, calles, alumbrado público, entre otros, cuya prestación difícilmente puede ser medida en forma individual, sino que debe ser considerada en conjunto, ocasionando con ello dificultades cuando se pretenden establecer cobros por los servicios públicos.



2.1.3. Servicios Públicos a Cargo de los Municipios.

Comentamos con anterioridad que dentro de los cometidos municipales se encuentran la regulación de las actividades de los particulares, así como la prestación de los servicios públicos, aunque a últimas fechas se ve con mucha fuerza la tendencia de los municipios a convertirse en promotores del desarrollo de su propia comunidad.

De los cometidos señalados con anterioridad, en la práctica el que adquiere una dimensión primordial es el que se relaciona con la prestación de los servicios públicos y que por disposición constitucional corre a cargo de los municipios, representando para ellos una de las responsabilidades mayores de este nivel de gobierno.

Pudiéramos decir que prácticamente la prestación de los servicios públicos es la justificación principal de que los individuos se hayan organizado en comunidad, ya que la sociedad misma a través de sus individualidades se ve con la necesidad de reunirse para lograr, en principio, la satisfacción de necesidades básicas que solo en agrupación era posible satisfacer. Esas necesidades que en principio solo en grupo lograban satisfacerse, principalmente en los tiempos del clan y la horda, ahora son consideradas como necesidades privadas o individuales, y el hecho de que se presten en forma general es, precisamente para buscar abatir los costos de las mismas, y, principalmente, mejorar la calidad de su prestación.

Con el avance de la civilización de las sociedades, y como consecuencia de la división de los trabajos, efectivamente se fue evolucionando hasta que las necesidades que en principio se resolvían en conjunto como eran la obtención de alimentos a través de la caza, la pesca y la recolección de frutos, pasan a ser problemas individuales de los ciudadanos, a medida que las sociedades se van uniendo en comunidades más complejas, y es ahí cuando nacen los servicios públicos que como un complemento a las necesidades básicas se busca la satisfacción colectiva de estas necesidades como son obtener el agua potable, el buscar la solución de alumbrar las calles, la recolección y tirado de basura, entre otros.



Actualmente, en el ámbito municipal los servicios públicos a cargo de los municipios son señalados por la Constitución General de la República, cuando en el Artículo 115 establece de manera enunciativa cuáles serán estos servicios, dejando abierta la posibilidad a las Legislaturas Locales para que establezcan otros servicios que no se consideran en la Constitución Federal y que en algún momento dado pudieran ser necesarios para satisfacer las necesidades de la comunidad.


En efecto, el Artículo 115 de la Constitución General de la República en su fracción III establece que los servicios públicos a cargo de los municipios son:

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


En el mismo Artículo 115 Constitucional, se prevé la posibilidad de que los municipios puedan prestar los servicios públicos en concurrencia con las entidades federativas, cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes. Se quiere decir con esto, que en aquellos casos en que los municipios no puedan de por sí acudir a la prestación de determinados servicios, o bien, en aquellos casos en que por cuestiones de conveniencia económica, pretendiendo abatir costos, se perciba que la prestación de los servicios públicos de varios municipios pudieran otorgarse con la participación estatal, serán las leyes locales quienes establezcan esta posibilidad en su texto y se procederá, desde luego, a prestar en conjunto estos servicios públicos que aunque en principio corresponden a los municipios, por las razones señaladas, podrían ser prestados por los estados.



De lo señalado al principio de este apartado respecto a los servicios públicos, y pretendiendo ensayar una definición de servicio público municipal, siguiendo el criterio del Maestro Andrés Serra Rojas, podríamos señalar que: *“servicio público municipal es toda actividad sistemática que realiza el municipio directa o indirectamente que tiende a satisfacer necesidades de carácter social, económico o cultural de su población y que se encuentra establecido tanto en la Constitución General de la República, como en alguna legislación ordinaria, derivada del congreso local”*.



Servicio público municipal es toda actividad sistemática que realiza el municipio directa o indirectamente que tiende a satisfacer necesidades de carácter social, económico o cultural de su población y que se encuentra establecido tanto en la Constitución General de la República, como en alguna legislación ordinaria, derivada del congreso local.



Siguiendo la definición señalada anteriormente, y atendiendo a la relación de servicios públicos que contiene la Constitución General de la República en su Artículo 115, a continuación trataremos de analizar los elementos de algunos de dichos servicios públicos a cargo de los municipios.

2.1.3.1. Agua Potable y Alcantarillado.

Este servicio público en la práctica implica la prestación de un doble servicio, ya que por un lado se presta el abastecimiento del agua y por el otro el proporcionar medios para conducir las aguas negras y que se denomina alcantarillado.

Podemos definir el servicio de agua potable, como el abastecimiento y conducción de dicho líquido a fin de trasladarlo desde su fuente de origen, ya sea en depósito o pozos profundos hasta la toma domiciliaria. Implica desde luego para el ayuntamiento el mantenimiento de todo el sistema general de conducción, así como los depósitos en que ésta se almacena, bien sean presas, bordos, o manantiales cuando es agua fluvial o que se obtiene en forma espontánea de la naturaleza, o bien a través de la extracción de pozos profundos que permitirán el abastecimiento del vital líquido.

Por lo que respecta al servicio de alcantarillado, que también se le conoce con el nombre de drenaje, consiste en la captación de desechos líquidos domiciliarios en las localidades y su conducción a los tiraderos o cuencas de ríos o bien plantas de tratamiento de aguas negras a fin de ser reciclada el agua cuando esto es posible. Comprende desde luego el mantenimiento de las tuberías, desagües, alcantarillas y conducción y tratamiento de líquidos residuales.

2.1.3.2. Alumbrado Público.

Se considera por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Consideramos que este servicio público está íntimamente relacionado con el servicio de seguridad pública, ya que en el fondo pareciera que además del aspecto ornamental y estético que otorga el alumbrado público a las ciudades, se pretende en el fondo, asegurar a través de este servicio, la seguridad física de los ciudadanos y la seguridad de su patrimonio.

Actualmente existe este servicio público en muchas de las ciudades y poblados de los municipios, a pesar de que el costo de la energía eléctrica cada vez ha ido siendo mayor. Esto último ha obligado a que los municipios busquen algunos mecanismos alternos que les permitan obtener en alguna medida la recuperación de los costos que invierten en el pago de la energía eléctrica, aunque en la actualidad, existe una problemática muy importante respecto a la recuperación de las contribuciones derivadas de la prestación de este servicio público.



2.1.3.3. Limpia.

Consiste este servicio público en la recolección, transporte, destino y tratamiento de basura, desperdicios y residuos sólidos generados dentro de las jurisdicciones territoriales de los municipios, así como el barrido y limpieza de los lotes baldíos y vías públicas.

Este servicio público es uno de los más antiguos a cargo de los municipios y que en alguna medida determina la imagen de las administraciones municipales, las que se ven mejor reflejadas en la medida de una mayor limpieza de las poblaciones.

El impacto de este servicio es muy importante en la salud de los habitantes, así como en la imagen de la población y la prevención de efectos contaminantes en los recursos naturales.

El servicio en cuestión presenta alguna problemática que debe analizarse desde una perspectiva integral que comprende los depósitos o tiraderos de basura, la recolección, el traslado, el tratamiento y disposición final de los desechos sólidos. Todos sabemos que diariamente son muchas las toneladas de basura que se generan en cada municipio y aunque muchas de ellas se recogen y son trasladadas a través de los prestadores del servicio público de limpia, una buena parte de éstas, queda tirada en la vía pública y en terrenos baldíos, parques, jardines, cuencas y carreteras, ocasionando trastornos al ecosistema.

Sobre este servicio público hay mucho por hacer, ya que de los desechos que se recogen, una porción es depositada en rellenos sanitarios y otra es tirada a cielo abierto en los llamados tiraderos municipales, los que representan una alternativa práctica y económica, pero que su vez implica un enorme riesgo, dado que en muchas de las ocasiones, adquieren características incontroladas. Y si por otra parte tomamos en consideración que el equipo para la prestación es cada vez más costoso y que la existencia de espacios físicos que puedan constituirse en tiraderos municipales cada vez resultan más escasos y difíciles de acondicionar, podremos darnos cuenta



del enorme riesgo que se corre de contaminar cada día más el medio ambiente a través de la generación exagerada de desechos sólidos que no siempre son tratados adecuadamente.

2.1.3.4. Mercados y Centrales de Abasto.

Este servicio tiene como finalidad facilitar a la comunidad un medio accesible para adquirir productos de consumo generalizado que satisfaga sus necesidades básicas. Para dar cumplimiento a este fin, las autoridades municipales prestan el servicio a través de edificación, administración, vigilancia, limpieza y mantenimiento de los inmuebles destinados a la prestación de este servicio público.

Hoy en día resulta muy difícil para la autoridad municipal enfrentar con sus propios recursos el proyecto de edificación de mercados, por lo que se está observando una evolución sobre este servicio convirtiéndose los municipios en promotores tanto de la inversión privada como de los potenciales locatarios para buscar la construcción de estas edificaciones a través de proyectos autofinanciables en los que los futuros locatarios puedan aportar en buena medida los recursos destinados a la construcción de mercados públicos.

Entendemos por mercado al inmueble edificado o no, donde concurren diversidad de personas físicas y morales oferentes de productos básicos y que acceden sin restricción alguna, en demanda de dichos productos los consumidores en general.

Por central de abasto podemos entender, unidades de distribución al mayoreo de los mismos productos, teniendo como actividades principales la recepción, exhibición y almacenamiento especializado, así como la venta de productos necesarios a los consumidores y que dan la materia a este servicio público. Respecto a las centrales de abasto, puede observarse que implican un sistema complicado de edificaciones y de administración para los gobiernos municipales, ya que requieren de amplios espacios en zonas no habitacionales para evitar molestias a la ciudadanía.



Podríamos comentar respecto a la prestación de este servicio público, que no obstante que el beneficiario directo de la prestación del servicio son los ciudadanos convertidos en público consumidor ; dada la situación de privilegio en que se ubican quienes persiguen beneficios económicos por la prestación de servicios públicos, como son los comerciantes o locatarios en mercados y centrales de abasto, en la práctica se ha dado en considerar que son éstos locatarios quienes deben pagar los costos de la prestación del servicio público, permitiéndose con ello algún desahogo a las administraciones municipales, que, en alguna medida pueden buscar la autofinanciación de este servicio.

2.1.3.5. Panteones.

Se entiende por servicio de panteones, las inhumaciones, exhumaciones, reinhumaciones y cremaciones, traslado de restos humanos y restos humanos áridos. Este servicio se prestará mediante el establecimiento, administración y conservación de panteones, ya sea en forma directa por los ayuntamientos, o bien mediante la concesión que se otorga a los particulares, para que éstos exploten estos servicios públicos y puedan prestarlos en óptimas condiciones a la comunidad.

Este servicio está ligado en forma íntima con las tradiciones propias del pueblo mexicano; no obstante, en muchas de las ocasiones es desatendido y se encuentran los cementerios convertidos en basureros llenos de maleza e implican un alto índice de abandono y deterioro.

Claro que no siempre la prestación de este servicio público es atendida directamente por los ayuntamientos, sino que, sobre todo en las grandes ciudades, se da el fenómeno de la concesión de este servicio público, el que se presta a través de particulares de manera óptima, convirtiéndose los cementerios en verdaderos jardines con flores, dando un aspecto de paz y tranquilidad pero, sobre todo de limpieza y orden.

Desde luego que el motivo fundamental de la prestación de este servicio público, consiste en la preservación de la salud de las gentes, a fin de que

los cadáveres se depositen en sitios que gocen de ciertas características que permitan que con facilidad se descompongan los cadáveres y no ocasionen trastornos de salud a la ciudadanía.

En efecto, pudiera señalarse que la razón fundamental de este servicio atiende a la preservación de la salud de las personas, de ahí la importancia de que los servicios de inhumación, reinhumación, etc., se prestan teniendo especial cuidado de atender medidas de higiene y salud previniendo con esto epidemias que pudieran dañar a la comunidad.

2.1.3.6. Rastro.

Por servicio de rastro se entenderá aquél relacionado con el control de la introducción, transporte, matanza, guarda en corrales, peso en básculas propiedad del municipio e inspección de animales destinados al consumo de la población. Es un medio sanitario para lograr que los animales cuya carne será destinada a la población, sea apta para el consumo humano.

Este servicio por lo general es administrado en forma directa por los propios ayuntamientos o concesionado a los particulares a través de rastros tipo T.I.F., siendo de especial importancia los derechos que el municipio otorga por concepto de matanza.

Los rastros, de acuerdo al tipo o actividad que realizan, su equipamiento y finalidad para lo que fueron creados, son clasificados de diversa manera, siendo los más comunes los de Tipo de Inversión Federal y los Tipo de Inspección de la Secretaría de Salud. Los primeros, además de prestar los servicios básicos, permiten la industrialización de los productos derivados de la carne.

La prestación de este servicio, en la práctica puede ocasionar múltiples problemas a la administración municipal, sobre todo en las grandes ciudades, ya que se han apoderado de su administración y manejo algunas centrales obreras, complicando en forma muy importante el éxito que pudiera tenerse en la prestación de este servicio público.



2.1.3.7. Calles.

Este servicio público coadyuva al desarrollo urbano y municipal, ya que contempla el trazo, diseño y alineación de las vías de acceso y tránsito que integran el sistema de vialidad y tráfico de vehículos y peatones, así como su construcción y mantenimiento, ampliación y embellecimiento, conforme las necesidades e inquietudes de la ciudadanía.

Este servicio consistirá básicamente, en la apertura, rectificación, ampliación, prolongación, alineamiento, pavimentación, bacheo, nivelación, empedrado y compactación de las calles. Queda comprendido dentro de este servicio público el mantenimiento en forma adecuada de las vías públicas, así como las obras de guarniciones y banquetas, empedrados y edificación de glorietas y rotondas, los cuales están vinculados en forma estrecha al Sistema Integral de Planeación Urbana.

2.1.3.8. Parques y Jardines.

Este servicio tiene como propósito fundamental coadyuvar al mantenimiento del equilibrio ecológico y satisfacer necesidades de recreación de los habitantes del municipio y de mejorar la imagen urbana de los centros de población y su jurisdicción. Se lleva a cabo a través del establecimiento, administración y conservación de parques de esparcimiento que, como bienes de dominio público de los ayuntamientos, se construyen y se ponen a disposición de la ciudadanía, así como los jardines que para el embellecimiento de las ciudades se acondicionan en espacios especiales como glorietas, entre otros, a fin de procurar una imagen digna a los poblados que son responsabilidad de los municipios.

Este servicio se encamina principalmente a la conservación de la salud del pueblo, mediante la preservación y reparación del equilibrio ecológico, ya que sin duda son más los beneficios que en este aspecto recibe la ciudadanía en general, que los que pudieran en lo individual y en forma esporádica, recibiese a través de las visitas que los ciudadanos hacen a los parques.



2.1.3.9. Seguridad Pública.

En la constitución original del servicio de seguridad pública, se toma en consideración el beneficio comunitario en general. El servicio de seguridad pública consiste en diversas acciones que ejecuta el ayuntamiento para prevenir delitos y preservar la paz social en la comunidad. Este servicio es prestado en forma directa por la administración municipal y en ocasiones se presta a solicitud de personas físicas y morales para resguardar valores económicos así como para preservar el orden en espectáculos y diversiones públicas. En uno y otro caso compete a la administración municipal, tutelar que se preste en realidad el servicio de seguridad pública.

Como podemos ver, este servicio se relaciona con los valores más preciados de la ciudadanía, como son la garantía del ejercicio de la libertad, la integridad y el patrimonio. En algunas de las capitales de las entidades federativas le corresponde prestar este servicio al gobierno del estado, por convenios que en muchas de las ocasiones se suscriben entre los municipios y el titular del poder ejecutivo, aunque frecuentemente también lo presta el estado en otros municipios, debido a la conurbación que tienen las ciudades, cabeceras de otros municipios que colindan con el municipio capital de la entidad federativa.

En la vida municipal, la seguridad pública ha incorporado importantes compromisos, como la prevención de la delincuencia, haciéndose necesario fomentar una mayor participación de la comunidad para mejorar el servicio en todos sus aspectos.

Cabría también comentar que en algunos casos, este servicio se presta por organizaciones privadas sin que esto impida que el comandante o autoridades supremas de estos servidores o encargados del resguardo de seguridad pública, estén sujetos a las autoridades municipales.

Finalmente cabría comentar, que en las ciudades capital de los estados, aunque el servicio público de seguridad sea prestado por el ayuntamiento, las legislaciones establecen que la suprema autoridad, tratándose de este servicio en el municipio capital, corresponderá al Gobernador del Estado.



2.1.3.10. Tránsito.

Podríamos definir este servicio como una actividad técnica directa de la administración pública activa, creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua, y sin propósitos de lucro, la seguridad del peatón, conductor, pasajero y ocupante; la dirección y encausamiento de la movilidad de los vehículos en las vías públicas, así como la vigilancia, señalamiento, semáforos e implementos necesarios para tal fin.

Las atribuciones derivadas del servicio público de tránsito, representan un importante factor para vincular la política de desarrollo urbano, con sistemas de transporte y vialidad necesarios para intercomunicar distintas zonas indispensables para el desarrollo integral del municipio.

Este servicio consiste en proporcionar la seguridad del peatón, así como la dirección y encausamiento del tránsito en las vías públicas, procurando una correcta vialidad, implicando a su prestador algunas atribuciones entre las que encontramos: colocación y mantenimiento de semáforos y de señales preventivas, restrictivas e informativas; colocación de marcas, letras, símbolos y vibradores; intervención en accidentes; servicio de tránsito en cruces; inspección de vehículos; licencias de conducir, signos de identificación de vehículos, entre otros.

A la fecha, en muchas de las entidades federativas el servicio de tránsito sigue bajo el mando de la autoridad estatal, en virtud de convenios suscritos entre los municipios y el ejecutivo del estado.

Este servicio comparte algunas de sus características con el de seguridad pública, pudiendo señalarse que dada su naturaleza de indivisibilidad, resulta difícil establecer quiénes son los beneficiarios directos y la medida en que éstos se benefician con estos servicios públicos, por lo que el establecimiento de contribuciones para la prestación del servicio, en un ámbito de justicia y equidad tributaria, resulta en cierta medida complicado.



2.1.3.11. Otros Servicios Públicos.

El listado de servicios públicos que establece el Artículo 115 de la Constitución General de la República debe ser interpretado con el carácter de enunciativo y no limitativo, dado que el último inciso de la fracción III en que se contienen los servicios públicos, expresamente establece que el municipio podrá tener a su cargo otros servicios públicos que determinen las legislaturas locales, según las condiciones territoriales y socioeconómicas que lo caractericen, así como su capacidad administrativa y financiera.

Lo anterior ocasiona que en varias entidades federativas existen otros servicios públicos, dentro de los que podemos señalar el servicio de estacionamientos, que específicamente se ha elevado al rango de servicio público y que consiste en la construcción de lugares para estacionar los vehículos, logrando el desahogo de las calles y arterias públicas, las cuales cada vez se ven más congestionadas.

Con anterioridad habíamos señalado que compete a las legislaturas locales, a petición de los propios ayuntamientos municipales, la creación de servicios públicos, que resulten necesarios para atender a necesidades sociales de las comunidades municipales y de acuerdo a los recursos disponibles con que cuente en un momento dado el ayuntamiento, se irán determinando otros servicios que se presten y que hayan sido debidamente acordados por el congreso del estado a través de la legislación correspondiente.

2.1.4. Formas de prestación de los Servicios Públicos Municipales.

En este apartado, nos ocuparemos de los servicios públicos en función de la manera en que éstos son prestados, refiriéndonos específicamente a aquellos casos en que se ocupa directamente la administración municipal a través de su equipo administrativo de realizar acciones encaminadas a prestar los servicios públicos, diferenciándolos de aquellos otros en que concurren a su prestación otras personas que no tengan relación directa con las administraciones municipales.



En efecto, de la propia definición de servicio público podemos deducir que en algunas ocasiones éstos son prestados directamente a través de la administración activa, o bien autorizando a que a nombre del poder público sean los particulares o algunos organismos, los que concurren a la prestación de este servicio público.

Cuando es el ayuntamiento el que directamente presta el servicio, o bien, algún organismo descentralizado de la administración municipal el que se ocupa de hacer la prestación, estamos ante un caso de prestación directa ; mientras que consideramos como prestación indirecta cuando los servicios son proporcionados por particulares a través de la figura jurídica de concesión, o bien a través de asociaciones de vecinos o grupos comunitarios que en colaboración con la administración y pretendiendo la mejor prestación del servicio, concurren en auxilio de las administraciones municipales.

No todos los servicios públicos se prestan de la misma manera, de tal suerte que nos encontramos que un mismo servicio público dentro de una ciudad puede estar siendo prestado parcialmente en forma directa por la administración municipal y a su vez en forma indirecta mediante concesión a particulares, a la vez que pudiera ser prestado por alguna agrupación de vecinos sin que esto implique, de manera alguna, que deje de ser un servicio público.

2.1.4.1. Servicios Públicos Prestados Directamente.

Hablamos de que los servicios públicos son prestados directamente cuando el municipio, a través de su propia organización interna tiene prevista una dependencia, u oficina pública que se ocupe de atender la prestación de estos servicios públicos, los cuales en muchas de las ocasiones crean complicaciones importantes a la administración pública por la diversa especialidad que reclaman sobre todo aquellos servicios que requieren de una alta tecnología para su prestación. También se consideran dentro de este apartado, los servicios prestados por organismos descentralizados de la administración municipal.

La ley no condiciona a que deban ser prestados directamente por los ayuntamientos los servicios públicos sino que, excepcionalmente se ocupa de señalar alguna limitación, ya que en lo general la regla fundamental se basa en la posibilidad de concesionarlos a particulares de manera que, con excepción del servicio de seguridad pública cuya prestación en alguna medida se encuentra restringida, los demás servicios pueden ser proporcionados por entes ajenos a las administraciones municipales.

En efecto, es posible ver como el servicio de agua potable y alcantarillado es común, que sea prestado por organismos o personas físicas ajenas a la administración municipal ; sin embargo, es también muy común que el servicio se preste directamente por la administración municipal.

En el servicio de agua potable y alcantarillado se puede percibir que los organismos operadores que se ocupan de su prestación, en algunas ocasiones dependen directamente de la administración municipal, o son los propios ayuntamientos, mientras que en otras, son algunas agrupaciones de vecinos que no tienen relación directa con la administración municipal.

El alumbrado público es un servicio que principalmente es prestado por el ayuntamiento, aunque, en muchas de las ocasiones, para su prestación se apoya en los organismos que proporcionan la energía eléctrica a los ciudadanos, principalmente para efectos de cobrar derechos por este servicio.

Por lo que respecta a la limpia prestada directamente, pudiera comentarse que en la mayoría de las ocasiones es la propia administración municipal la que se ocupa de proporcionar este servicio a través del departamento de aseo público o alguna otra denominación con que se le ubique dentro del aparato administrativo municipal.

Por lo que ve a mercados y centrales de abastos, cabe comentar que su prestación directa por parte de la administración, recae por lo general en una administración de mercados cuando se cuenta con varios de ellos, o bien en el administrador o director de mercados, dándose en los casos de municipios menores que es directamente el regidor comisionado en esta



materia quien se encarga de conducir los trabajos de prestación de este servicio público.

FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

DIRECTAMENTE

- Una dependencia centralizada.*
- Un organismo descentralizado.*

POR TERCEROS

- Concesionarios.*
- Asociaciones de vecinos.*

Tratándose de panteones o cementerios, el servicio prestado directamente por la administración municipal, implica la existencia de un director o administrador de panteones que tiene alguna relación de dependencia directa del regidor del ramo, nombrado por el ayuntamiento, dándose casos en los que existen ciudades que poseen múltiples cementerios municipales en los que cada uno de ellos tendrá un encargado de dirigir la prestación de los servicios públicos dentro de cada uno de estos cementerios, teniendo una relación directa con la administración municipal.

Respecto del servicio de rastro, cuando es prestado directamente por la administración municipal, que es en la mayoría de los casos, se cuenta con un rastro propiedad del municipio en el que se tienen además los utensilios necesarios para prestar en debida forma este servicio, llegándose a casos de sofisticación en los que también se cuenta con vehículos para transportar la carne, así como congeladores, refrigeradores y demás implementos que faciliten la prestación en forma higiénica y técnica.

Uno de los servicios que pareciera difícil retirar de la administración directa municipal, es el que se relaciona con las calles, ya que, como señalábamos cuando definimos este servicio, consiste en la apertura, ampliación, conservación de calles, machuelos, etc., siendo difícil que la prestación de este servicio se pueda delegar o transmitir mediante concesión a particulares, ya que estamos hablando de bienes de dominio público. Por lo que respecta a los parques y jardines, pudiera pensarse que en la mayoría de los casos es la administración directa la que se ocupa de ellos, aunque pudieran darse casos en que éstos se presten por agrupaciones o entes distintos a la propia administración municipal.

Finalmente, el servicio de seguridad pública es prestado en forma directa por la administración municipal, cuando la policía que se encarga de llevar a cabo este servicio público es considerada como una dependencia del ayuntamiento, existiendo una relación de subordinación y laboral entre los cuerpos de seguridad y la administración pública municipal, la cual para estos efectos se convierte en patrón.

2.1.4.2. Servicios Públicos Municipales Prestados por Terceros.

Hablamos de que los servicios públicos municipales son prestados por terceros, cuando no es la administración pública municipal quien en forma directa o a través de un organismo descentralizado acude a la prestación del servicio público, sino que éstos son prestados por:

- a) Concesionarios,
- b) Asociaciones de vecinos.


2.1.4.2.1. Prestación de servicios por concesionarios.

Las leyes orgánicas municipales o códigos municipales, por lo general establecen la posibilidad de que los servicios públicos que corresponden a este nivel de gobierno puedan ser concesionados a los particulares a fin de que sean éstos los que lleven a cabo la prestación de los mismos.




Lo anterior, en alguna medida beneficia a la administración municipal, ya que le permite apoyarse en la propia comunidad, al permitir que sea la iniciativa privada quien pueda concurrir a prestar determinados servicios públicos.

Cuando se da esta figura de la concesión en la que los particulares prestan los servicios públicos, éstos son considerados de la misma naturaleza que cuando son prestados en forma directa, ya que la concesión del servicio y la naturaleza del mismo, así como las acciones necesarias para llevar a cabo su prestación, siguen siendo las mismas. Por otra parte, la administración municipal se reserva el derecho de nombrar y vigilar que la prestación de estos servicios sea de manera adecuada y satisfactoria, siendo muy común que se reserve también para sí, las atribuciones en materia de los recursos que habrán de cobrarse por la prestación de estos servicios públicos, es decir, controla los aspectos tarifarios.



Cuando los servicios son prestados por los particulares a través de la concesión, y en consecuencia la administración pública municipal no tiene responsabilidad directa de la prestación, en algunas de las ocasiones los ciudadanos reclaman respecto a la calidad y oportunidad con que estos servicios públicos se prestan, pretendiendo exigir que la administración municipal en forma directa dé respuesta a las deficiencias en la prestación de estos servicios, con el consiguiente malestar y desgaste político que implica este supuesto para las administraciones municipales.



Es muy común que los servicios de panteones, de rastros, de agua potable y, en algunas de las ocasiones mercados y centrales de abastos, así como los de limpia, puedan ser prestados por empresas privadas mediante la figura de la concesión.

A través del tiempo estas figuras de prestación de servicios públicos han ido ocupando un sitio importante en la vida municipal, aunque valdría la pena reflexionar acerca de algunos inconvenientes que en la práctica se percibe en este tipo de prestación de servicios.

En efecto, es común que cuando los servicios son prestados por los particulares a través de la concesión, y en consecuencia la administración pública municipal no tiene responsabilidad directa de la prestación, en algunas de las ocasiones los ciudadanos reclaman respecto a la calidad y oportunidad con que estos servicios públicos se prestan, pretendiendo exigir que la administración municipal en forma directa dé respuesta a las deficiencias en la prestación de estos servicios, con el consiguiente malestar y desgaste político que implica este supuesto para las administraciones municipales.

No obstante lo anterior, valdría dimensionar el hecho de que cuando estos servicios públicos son prestados de esta manera, la administración municipal tiene algún desahogo económico, inclusive, pudiera hasta percibir algunos derechos por la concesión de estos servicios, en lugar de tener que destinar recursos para su prestación.

2.1.4.2.2. *Prestación de servicios por asociaciones de vecinos.*

Con frecuencia se da también el caso en que por la forma en que están trazados algunos fraccionamientos, a veces distantes del centro de las ciudades, o bien, por haber sido dotados desde su origen de alguna característica especial en la implementación de las obras de infraestructura de los servicios públicos, pretendiendo desarrollar sistemas ecológicos y de conservación y mejoramiento del medio ambiente, las propias organizaciones vecinales soliciten a los ayuntamientos que les permitan prestarse a sí mismas estos servicios públicos, haciéndose responsables de su mantenimiento y conservación, así como la reposición en su caso del equipo que para su prestación es utilizado.

Suele suceder también que por la forma de organización político-administrativa de los ayuntamientos, se considere de interés fundamental la participación vecinal, haciendo que sus dirigentes adquieran determinadas responsabilidades en la administración municipal, siendo los servicios públicos una de las tareas básicas que se les puede encomendar.

También se da el caso de que los propios vecinos soliciten hacerse cargo de algunos servicios públicos, porque consideran que ellos pueden hacerlo de mejor manera y calidad.

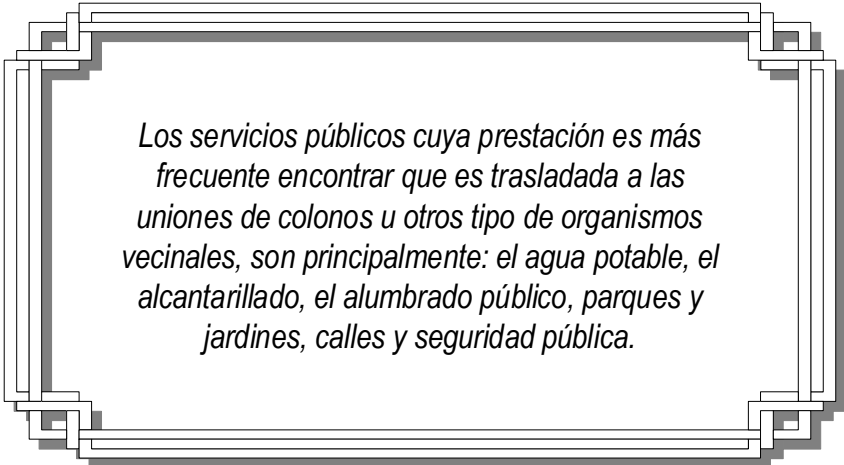
Estas figuras son frecuentes sobre todo en las ciudades capital de los estados, y en cierta medida constituyen un alivio, dado que permiten que la administración municipal destine sus recursos y esfuerzo así como el aparato administrativo con que cuenta para prestar ciertos servicios públicos, al resto de la comunidad en virtud de que esas zonas o colonias ya no requieran de la prestación de servicios a la administración municipal.

El inconveniente que en este tipo de prestaciones se refleja, consistirá básicamente en el desconocimiento que a través de tiempo pueden hacer las comunidades acerca de la dependencia que existe de los ayuntamientos, ya que si bien es cierto, que no solo es la prestación de los servicios públicos la que mantiene el vínculo entre los gobernantes y los gobernados en el ámbito municipal, también es cierto que es ésta la actuación principal de acercamiento que puede existir entre ellos y al no materializarse en hechos concretos esta prestación pudiera irse dando una distancia entre pueblo y gobierno en el ámbito municipal.

Los servicios públicos cuya prestación es más frecuente encontrar que es trasladada a las uniones de colonos u otros tipo de organismos vecinales, son principalmente: el agua potable, el alcantarillado, el alumbrado público, parques y jardines, calles y seguridad pública.

Puede apreciarse que son prácticamente casi todos los servicios públicos quedando fuera de éstos los cementerios, los rastros y los mercados, así como el servicio de tránsito que siguen conservándose bajo la responsabilidad de las administraciones municipales.

Cuando estos servicios públicos son prestados por las organizaciones vecinales, éstas cobran la prestación de los servicios a sus ciudadanos a través de cuotas de cooperación o mantenimiento de los servicios públicos, presentándose múltiples dificultades para exigir el pago de estos servicios, para lo cual, en algunas entidades federativas, la propia legislación municipal equipara estos cobros de mantenimiento a créditos fiscales, facultando a las tesorerías municipales a exigir mediante el procedimiento administrativo de ejecución, el pago de estas cuotas de mantenimiento, pero de esto habremos de ocuparnos más adelante.



Los servicios públicos cuya prestación es más frecuente encontrar que es trasladada a las uniones de colonos u otros tipo de organismos vecinales, son principalmente: el agua potable, el alcantarillado, el alumbrado público, parques y jardines, calles y seguridad pública.

2.2. INGRESOS DERIVADOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El artículo 115 de la Constitución General de la República, al hablar de la forma en que los municipios obtendrán recursos para hacer frente a los gastos que les implica el cumplimiento de los cometidos municipales, establece que percibirán ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, entre otros, por lo que en este apartado al ocuparnos de los ingresos derivados de los servicios públicos, partimos, en principio, de que la facultad constitucional para el establecimiento de gravámenes hacia los particulares como pago por la prestación de los servicios públicos que son a cargo de los municipios, está totalmente justificado en el esquema constitucional.

De lo anterior se desprende que cuando en alguna ocasión los ciudadanos han pretendido calificar de inconstitucional el cobro de los servicios públicos en virtud de estar aportando otro tipo de impuestos municipales, están haciendo una interpretación equívoca de las disposiciones constitucionales, puesto que de ninguna manera puede calificarse de inconstitucional el cobro de contribuciones que pudiesen establecer en un momento dado los municipios basándose en la propia Constitución General de la República, que faculta dicho establecimiento, en forma expresa.

Tratándose de ingresos derivados de los servicios públicos, podemos apreciar que se dan desde dos vertientes: una que se refiere a los ingresos que puedan proporcionar los contribuyentes cuando los servicios públicos sean prestados directamente por la administración municipal y otra que sería aquella en la que se analizaran los ingresos que puedan aportar hacia los municipios los servicios públicos cuando son prestados por terceros, considerando en estos casos los servicios concesionados, así como los proporcionados por organismos vecinales.

2.2.1. Ingresos Derivados de la Prestación Directa de Servicios Públicos.

Comentamos con anterioridad que los servicios públicos pueden ser prestados directamente por la administración municipal cuando es el aparato administrativo centralizado el que los atiende con su equipo o planta de personal, así como cuando se crea algún organismo descentralizado de la administración municipal con el propósito exclusivo de dedicarse a la prestación de algún servicio público. En ambos casos los ingresos que se perciban por la prestación de estos servicios, los consideraríamos como derivados de servicios prestados directamente por la administración municipal.

La figura más común que se emplea en la actualidad para establecer cobros por los servicios públicos municipales, es la que se denomina por la doctrina jurídico-tributaria, como “derechos” y específicamente se le considera dentro de la legislación fiscal como los ingresos que a manera de contraprestaciones percibe la administración pública municipal, derivado

de la prestación de los servicios públicos, así como por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes de dominio público del municipio.

Esta figura de los derechos, resulta ser una figura muy interesante en el ámbito doctrinario del derecho financiero, y habremos de ocuparnos en posterior ocasión de hacer un análisis más detallado; por el momento solamente la mencionaremos como la figura que con mayor frecuencia se utiliza para establecer contribuciones en la legislación de los municipios, cuyo propósito es resarcir a los ayuntamientos de los gastos que realizan para prestar los servicios.

A continuación haremos un breve comentario de los derechos que perciben las administraciones municipales, derivados de la prestación de los servicios públicos, haciendo algunos breves comentarios respecto de éstos, relacionándolos con cada uno de los servicios públicos.

2.2.1.1. Agua Potable y Alcantarillado.

Los derechos por la prestación de este servicio público, se establecen regularmente en las leyes de hacienda municipal y las leyes de ingresos de cada uno de los municipios en las entidades federativas, señalándose por lo general una cuota fija a pagar por cada metro cúbico de consumo de los usuarios, estableciendo una cuota fija relacionada con un consumo mínimo de manera que a partir de ese consumo mínimo cada uno de los metros cúbicos se pagará en forma separada mediante una cuota específica.

Es común que se establezca en las legislaciones municipales, que independientemente de que se aproveche o no este servicio, por el solo hecho de que exista la posibilidad de su aprovechamiento, los propietarios de los predios ubicados en los frentes de las calles por donde pasen las líneas o tuberías de este servicio, deberán pagarlo. En lo casos de los lotes sin edificación, por lo regular se cobra la cuota mínima que establecen las propias leyes hacendarias.



Los recursos que aporta este servicio público a la administración municipal, suelen ser insuficientes en relación con los costos que representa para ella, el pago de la energía eléctrica que se consume para extraer, transportar y tratar este vital líquido y, en muchas de las ocasiones, se presentan infinidad de fugas que elevan en forma considerable el costo de los servicios y consecuentemente las cuotas que se establecen por metro cúbico en las leyes hacendarias.

Respecto al alcantarillado o drenaje, también se perciben ingresos de los contribuyentes usuarios del servicio, aunque por lo regular queda considerado en relación con los consumos de agua, ya que prácticamente toda el agua que es utilizada, se desecha a través de las tuberías del drenaje.

Por lo anterior, es usual que no se establezcan cuotas específicas por este servicio, aunque eventualmente se da el caso de un establecimiento independiente.

2.2.1.2. Alumbrado Público.

Este servicio público, en los últimos tiempos pareciera ser el que mayor problemática causa a las administraciones municipales, ya que el costo del consumo de energía eléctrica que éste representa se ha disparado de manera importante y constituye pagos exorbitantes cuyo cumplimiento no siempre está al alcance de las tesorerías municipales.

Aunque en muchos de los municipios del país, se tiene legislada una contribución para pagar este servicio, la verdad es que en la práctica no siempre se puede hacer efectiva ésta, como en su oportunidad habremos de ver, ya que es el propósito fundamental de esta investigación.

Las contribuciones que se tienen establecidas por el pago de este servicio público, por lo general se perciben a través de la Comisión Federal de Electricidad u otras empresas que proporcionan el suministro de energía eléctrica a los ciudadanos, y se cobran a través de un sobrecargo o sobreprecio que de manera porcentual se agrega al costo global del consumo en algunas de las tarifas de éste.

Lo anterior facilita la administración y cobro de los servicios aunque como habremos de ver en su oportunidad, ha habido una serie de complicaciones que han dado como resultado que se dificulte el hacer efectivos los ingresos derivados de la prestación de este servicio público.

2.2.1.3. Limpia.

Este servicio público genera también recursos al erario municipal, aunque no en todos los casos, ya que es común que la recolección de basura que se hace por las calles en forma normal y ordinaria, sea prestada por la administración pública sin costo alguno para los particulares, siendo cobrados solamente los servicios que en forma especial proporciona el departamento de limpia a hospitales, hoteles, restaurantes y, en general, a todas aquellas personas físicas o morales cuya actividad produce desechos sólidos de manera superior al resto de los ciudadanos.

En efecto, en la mayor parte de la legislación hacendaria de los municipios, se puede contemplar que se establecen cobros por este servicio solamente cuando se solicite en forma extraordinaria y en estos casos los cobros se fijan tomando en consideración el volumen de los desechos sólidos que se van a retirar.

2.2.1.4. Mercados y Centrales de Abasto.

Los mercados también proporcionan ingresos a la administración municipal principalmente a través de los cobros que el ayuntamiento establece por el uso de los locales en los mercados municipales, estableciendo en las leyes de ingresos una cuota por cada metro cuadrado de superficie que tengan estos locales y siendo los cobros reclamados en forma periódica, por lo general mensual, a los locatarios que utilizan estos inmuebles.

También se perciben ingresos por mercados, cuando la administración municipal realiza acciones de control de los mercados ubicados en las vías públicas, para lo cual cobra derechos por el uso de la vía pública y por la autorización de ejercer actividades de esta naturaleza, aunque se encamina



a que el motivo fundamental del cobro es por la regulación y control en la fijación de los espacios para el ejercicio de la actividad comercial en tianguis y mercados públicos.

También se perciben ingresos derivados del uso del piso en las áreas comunes de los mercados como podrían ser los pasillos y los andadores formando todos ellos el ingreso total que por concepto de la prestación de este servicio público perciben los municipios.

Por lo que respecta a las centrales de abastos, se da exactamente el mismo fenómeno que de los mercados, de manera que los conceptos por los que se perciben ingresos suelen ser los mismos aunque en mayor dimensión; es decir, los locales de los mercados públicos ordinarios, son sustituidos tratándose de centrales de abastos por enormes bodegas y que están por lo general concesionadas a los locatarios por un tiempo determinado, pudiendo también proporcionar ingresos al municipio el uso de los espacios comunes como son los andadores y los pasillos.

2.2.1.5. Panteones.

El servicio de panteones puede proporcionar ingresos de dos tipos a la administración municipal, por un lado, proporciona derechos derivados de la prestación de ciertos servicios que son prácticamente autorizaciones, por inhumaciones, reinhumaciones, cremaciones, traslados de restos, entre otros; y por otro lado puede proporcionar productos o derechos según la concepción jurídico-fiscal que las leyes de ingresos tengan por lo que respecta al uso temporal o a perpetuidad de las fosas en los cementerios municipales.

No todas las entidades federativas tienen legislado este cobro de la misma manera, pero lo que si es constante, es que en todas las entidades federativas, sus municipios perciben ingresos derivados de la prestación de este servicio público.



2.2.1.6. Rastro.

El servicio de rastro es una fuente importante de recursos para los municipios, ya que proporciona éstos tanto por actos de autorización del sacrificio de ganado para el consumo humano, como por permitir que se usen las instalaciones de los rastros que por lo general son propiedad municipal.

Los derechos que se fijan por la matanza en las leyes de ingresos municipales, por lo general especifican a cargo de los propietarios de los animales que se sacrifican en los rastros una cuota por cada ganado sacrificado, haciendo la discriminación según las distintas categorías de éstos, como son: bovino, caprino, porcino, asnal, entre otros.

Por lo que respecta al uso de las instalaciones del rastro, se dan ocasiones, como ya antes comentábamos, que este servicio puede ser reducido exclusivamente a la utilización del inmueble, pero aportando el propietario sus instrumentos para el sacrificio; o bien, utilizando además del inmueble, los utensilios que proporciona el ayuntamiento y, en casos mas completos, existe personal especializado cuyo sueldo es pagado por la administración del rastro que se encarga también de dar el servicio de sacrificio y traslado de la carne al domicilio de el usuario. En todos estos casos, se cobra por separado cada concepto.

2.2.1.7. Calles.

Este servicio público resulta un tanto complicado en cuanto a la obtención de recursos, en virtud de la dificultad que tiene el determinar precisamente en qué consiste su prestación; no obstante, es común que se puedan obtener recursos de los particulares cuando se realizan la obras de infraestructura del servicio, como es la apertura misma de las calles cuyo costo se derrama a los propietarios de los inmuebles aledaños a las mismas, y también es posible derramar entre los contribuyentes a través de figuras tributarias como podrían ser las contribuciones por mejoras, el costo de la pavimentación y machuelos que se coloquen en las calles.

Los recursos que se obtengan de los particulares cuyo destino sea la apertura, remodelación, ampliación y mejora de las calles, pudieran considerarse como derivados de la prestación de este servicio.

Por otro lado podemos ver que se obtienen ingresos por el uso de la vía pública en forma específica por comerciantes ambulantes o establecidos en puestos fijos o semifijos en las banquetas y en las calles.

También se obtienen ingresos por usar la vía pública de manera eventual a través de tiraderos de mercancías que se ubican por determinados días y en determinados sitios para ejercer actividades mercantiles.

Por todos los ingresos que se pueden percibir por este servicio público, se establecen contribuciones en las leyes de ingresos municipales en sus distintos capítulos.

2.2.1.8. Parques y Jardines.

Por lo que respecta a los parques y jardines, vistos como servicio público, sabemos que las autoridades municipales tienen establecida una cuota de recuperación y que se materializa a través de un cobro que hace la autoridad a las personas que quieren hacer uso de los parques y de algunos jardines que son propiedad del municipio.

En la práctica, no es muy importante el rendimiento que estos parques y jardines, aportan a la administración municipal, siendo insuficientes para el mantenimiento de los inmuebles, y sobre todo para que éstos puedan ofrecer una imagen estética, digna de la ciudad.

Por ser insuficiente los recursos que se perciben de este servicio público, pudiera pensarse que en un momento dado se establecieran gravámenes más importantes para resarcir en forma cabal las erogaciones que la administración pública tiene que realizar en la prestación de estos servicios públicos, sin que esto ocasionara violentación a las disposiciones jurídicas vigentes.

2.2.1.9. Seguridad Pública.

La obtención de recursos derivados de seguridad pública, es una de las más complicadas que se dan en el ámbito municipal, ya que por lo general los ciudadanos alegan que este servicio público debe ser prestado en forma gratuita y ser cubierto precisamente con los impuestos municipales que se establecen, así como con las participaciones que perciben los municipios, derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

No obstante lo anterior, se tienen establecidos algunos gravámenes, específicamente cuando se trata de prestar este servicio en forma exclusiva y a solicitud de los particulares cuando con motivo de algún evento requieren de un servicio especial, en cuyo caso, se establece una cuota a cargo de ellos.

Es muy difícil determinar la naturaleza jurídica de la prestación de este servicio público y la forma de materializarlo hacia los particulares, especificando la medida de servicio que éstos quieren, ya que se trata de uno de los servicios públicos que hemos calificado en este trabajo como de indivisibles.

Lo anterior complica el establecimiento de contribuciones y entorpece el avance hacia mayor liquidez de las tesorerías municipales que proporcionarían recursos para mejorar la prestación de este servicio público, que en la actualidad se reclama sentidamente por parte de los ciudadanos.

Actualmente se tienen suscritos convenios entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipales para la prestación conjunta de este servicio público, buscando combatir la inseguridad que ha alcanzado estratos alarmantes a últimas fechas; por lo que pareciera que se agudiza la necesidad de buscar campos tributarios que faciliten la obtención de recursos que puedan destinarse a mejorar la prestación de este servicio público.



2.2.1.10. Tránsito.

La prestación de este servicio puede proporcionar recursos a las administraciones municipales por concepto de derechos que se apliquen a los ciudadanos por las licencias para conducir vehículos, así como por las infracciones que establezca la policía de tránsito a los ciudadanos por la violación a los reglamentos de la materia y que existen en los municipios de las entidades federativas.

También pueden obtenerse recursos derivados de los signos de identificación de los vehículos, como pueden ser las placas y las calcomanías, aunque en la mayor parte de las entidades federativas estos recursos están considerados como de naturaleza estatal en virtud de que existe el Registro y Control Vehicular como un servicio que se sostiene precisamente por los ingresos derivados de la placas de circulación de los vehículos.

2.2.1.11. Otros servicios públicos.

Los ingresos que pueda percibir la administración hacendaria municipal derivada de otros servicios públicos, dependerían básicamente de la naturaleza de estos servicios, ya que, como hemos venido manejando, es atribución de los Congresos Locales fijar, a través de la ley, otros servicios públicos que en un momento dado requieran de autorización para ser prestados por las administraciones municipales.

En el momento de la creación de los servicios públicos, dependiendo de la naturaleza jurídica de su prestación y de los elementos que concurran para llevarla a la práctica, se pueda determinar qué tipo de contribución puede establecerse para cubrir este servicio público, la que por lo general podría ser la contribución denominada “derecho”, sin descartar que pudiera tratarse de otra figura tributaria.

En términos generales, los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos, son la figura más importante que se tiene establecida a la fecha, aunque habrá que insistir en las dificultades que se tienen para per-

cibir estos recursos ya que por lo general la ciudadanía se resiste a cubrirlos, argumentando que no debieran pagar derechos por prestación de servicios públicos, puesto que los municipios tienen otras fuentes de ingresos tributarios como son los impuestos y otros no tributarios, como son las participaciones y aportaciones federales y de los cuales debiera valerse la administración para cubrir sus gastos operativos.

Finalmente, otra de las dificultades para el cobro de estos derechos reside básicamente en que no se tiene muy claro en qué consiste la prestación de los servicios públicos, de manera que al no existir normatividad sustantiva que los regule, se dificulta el establecimiento de contribuciones para cubrir los costos de los mismos

2.2.2. Ingresos Derivados de Servicios Públicos Prestados por Terceros.

Comentábamos que algunos servicios públicos son prestados directamente por la administración municipal a través de sus propios equipos, y que a la vez otros servicios públicos, y aún los mismos, pueden ser dados en concesión a particulares o son prestados a través de agrupaciones vecinales como lo son, uniones de colonos, asociaciones de vecinos u otros grupos afines, lo cual de ninguna manera desvirtúa la naturaleza jurídica del servicio, aunque sí, reduce en cierta medida la responsabilidad financiera de la administración municipal.

Cuando los servicios públicos son prestados por terceros, son pocas las ocasiones en que la administración municipal percibe recursos; sin embargo, hay ocasiones en que así sucede, y de esos recursos habremos de ocuparnos a continuación.

2.2.2.1. Ingresos Derivados de Servicios Públicos Concesionados.

Como todos sabemos la concesión es una figura jurídica por medio de la cual el poder público permite que los particulares realicen funciones que le corresponden, y esto es precisamente porque los aparatos administrativos



federales, estatales o municipales, (son estos últimos los que nos ocupan), no son suficientes para prestar los servicios públicos abarcando una cobertura total a la población, por lo que se ven precisados a buscar algunas figuras alternas como son, en este caso, permitir que los ciudadanos realicen a nombre del poder público algunas funciones que a éste le corresponden.

El hecho de que los servicios públicos se concesionen, es decir, que sean prestados por organismos privados y por los particulares, ya sean personas físicas o morales, no hace que se pierda la naturaleza jurídica de los servicios, y a la vez tampoco exoneran a la autoridad municipal de la obligación constitucional que tiene de atender a la prestación de los mismos, solo estamos ante una figura que permite que estos servicios sean prestados de una manera anticipada a como los hubiera podido prestar en forma directa la administración municipal.

Las concesiones por la prestación de servicios públicos pueden proporcionar ocasionalmente recursos a las administraciones municipales sin que ésta sea precisamente la regla, ya que habrá determinados servicios que por el interés que puedan despertar en la iniciativa privada, resulte conveniente, económicamente hablando, el que el particular pueda aportar ingresos a la administración pública además de cumplir satisfactoriamente una encomienda que se deriva de la concesión del servicio.

Los servicios públicos que pudieran proporcionar recursos a la administración municipal, son aquellos cuya prestación garantiza un saldo positivo, es decir, que arrojen ganancias suficientes como para que la administración pública pueda recibir una parte de esas ganancias, a título de derechos por concesión de los servicios.

Por lo general, lo que se cobra en realidad es el otorgamiento de la concesión y por una vez; o sea, por ejemplo: cuando se otorga la concesión de servicios públicos de cementerios, se cobrará una cantidad por esa concesión y posteriormente ya no habrá cobros al cementerio, que no sean los estrictamente derivados de servicios que les preste la administración mu-

nicipal a la empresa directamente o a los afiliados a la misma como serían los derechos por inspeccionar y vigilar que se cumpla con los reglamentos de salubridad municipal; o bien, los derechos que se derivan de las inhumaciones y exhumaciones y otro tipo de servicios de esta naturaleza, aunque éstos se cobran directamente a los familiares de los difuntos.

Otro caso en el que puede apreciarse la percepción de recursos derivados de las concesiones serían los estacionamientos cuando éstos son elevados a la categoría de servicio público y en los cuales la autoridad puede cobrar a los concesionarios una cantidad inicial por la concesión, y posteriormente percibir algunos recursos derivados de los servicios que éstos perciban de la propia autoridad municipal.

En términos generales los ingresos que perciben las administraciones municipales derivados de la concesión de servicios públicos, no son de amplia cuantía, ni es el principal propósito que lo sean; más que la obtención de recursos, se pretende que se otorgue a los ciudadanos la prestación de estos servicios, como ya antes decíamos, de una manera anticipada a como hubiera podido prestarlos la administración municipal.

Por otra parte, es de tomarse en consideración también, que la sofisticación en la prestación de algunos servicios públicos por parte de los demandantes de ellos, requiere de enormes inversiones de la administración pública municipal, cuya posibilidad escapa a los recursos públicos, teniendo que recurrirse a la iniciativa privada para que sea ésta quien haga las aportaciones para la infraestructura de estos servicios públicos, teniendo que permitir el poder público que sean explotados por los particulares durante algunos períodos, por lo general amplios, a fin de que recuperen sus inversiones y las utilidades que a éstas corresponden en forma legítima.



En términos generales, los ingresos que perciben las administraciones municipales derivados de la concesión de servicios públicos, no son de amplia cuantía, ni es el principal propósito que lo sean; más que la obtención de recursos, se pretende que se otorgue a los ciudadanos la prestación de estos servicios, como ya antes decíamos, de una manera anticipada a como hubiera podido prestarlos la administración municipal.

Hablando ya específicamente de recursos que puedan aportar algunos servicios públicos, podríamos comentar que por lo que ve al servicio público de agua potable y alcantarillado, cuando éste se concesiona a particulares, se obtienen cantidades mínimas de la concesión; pero a cambio se evitan gastos, en ocasiones de alta cuantía, que tiene que dedicar la administración municipal para subsidiar este servicio público, ya que las cuota de recuperación que por él se establecen, no siempre son suficientes.

Respecto al alumbrado público, no es posible concesionarlo, ya que es uno de los que mayor problemática representan en el cobro de contribuciones derivadas del mismo y al parecer, dada su indivisibilidad resulta impráctico en el terreno técnico establecer tributos que pudieran aportar a los particulares algún remanente, por lo que pareciera no ser de interés su concesión.

Tratándose del servicio de limpia, sí existen algunas empresas concesionarias que se dedican a prestar este servicio, pero los recursos que pudiera percibir la administración municipal derivado de ellas, por lo general son nulos, ya que por el contrario, son las administraciones municipales las que en alguna medida pagan subsidios a estas empresas, a cambio de evitarse los costos operativos de la prestación de este servicio público.

Por lo que ve a mercados y centrales de abastos, solo podrían obtenerse recursos por la concesión de éstos en los casos en que se transmitiera el uso a perpetuidad de los locales, aunque esto en la práctica no es muy usado.

Por lo que ve a los cementerios, este servicio público sí aporta recursos a la administración municipal, ya que es común que, sobre todo en las grandes ciudades, existan cementerios particulares que ofrecen a los usuarios servicios públicos de mayor calidad, despertando el interés de los ciudadanos en servirse de estas empresas para adquirir propiedades en los cementerios y aprovechar las ventajas de orden, higiene, limpieza de áreas, entre otras.

Cuando se otorgan estas concesiones a los particulares, es posible obtener recursos por una única vez, aunque hay ocasiones en que se establecen cobros anuales por una “especie de refrendo” de la concesión, pero además, se obtienen derechos por inhumaciones y reinhumaciones que en la práctica pueden representar derechos interesantes para las tesorerías municipales.

Tratándose de rastros, son pocos los recursos que pueden obtenerse de los rastros concesionados, aunque se da la figura de concesión en algunas ocasiones, con el propósito de que sean los particulares quienes hagan la inversión de obra de infraestructura, y aunque no se perciba de momento ningún ingreso, se tiene la expectativa de que en un plazo prefijado (20 o 30 años), la edificación puede pasar a ser propiedad de la administración municipal.

Tratándose de calles, es difícil pensar en la obtención de recursos por concesión, salvo los casos que sean para uso directo de los particulares para que exploten determinada parte de la calle, mediante actividades comerciales en puestos fijos o semifijos, aunque estos ingresos corresponderían más bien al servicio público de mercados.

En cuanto a parques y jardines, podrían obtenerse recursos por la concesión del uso de espacios dentro de ellos para la fijación de puestos, e inclu-



sive construcción de puestos fijos y por el uso de equipos y aparatos mecánicos que se instalen dentro de los mismos y que permitirán a la administración municipal obtener ingresos, independientemente de aquellos otros que puedan percibir por el servicio de parques y jardines en forma directa. En estos casos estamos ante un caso mixto de utilización y beneficio derivado del servicio público, ya que por una parte proporciona ingresos por el ingreso de las personas a las instalaciones de los parques, y por la otra pueden obtener ingresos derivados de concesionarios que usen en forma exclusiva algunos espacios en las instalaciones de los parques.

Tratándose de seguridad pública, cuando se permite que ésta se preste por los particulares, por lo general no se busca la obtención de recursos, sino más bien lo que se pretende es reforzar el aparato de seguridad, y no se trata precisamente de que sea una empresa privada la que preste los servicios normales de seguridad pública municipales, sino que la administración pública solamente valida las acciones de ciertos cuerpos policíacos a fin de que, ante la imposibilidad real de atender a la seguridad de todo el municipio, coadyuven con las autoridades municipales a la prestación de este servicio público tan importante para la comunidad.

En términos generales, son éstas las posibilidades de obtención de ingresos derivados de la prestación de servicios públicos concesionados, resultando casi por regla general, que no es precisamente la pretensión de obtener recursos públicos lo que mueve a los ayuntamientos a concesionar estas actividades, sino que, como lo hemos venido manejando en forma reiterada en este trabajo, es precisamente la posibilidad de mejorar la prestación de los mismos lo que hace que se recurra a la figura de la concesión.

2.2.2.2. Ingresos Derivados de los Servicios Públicos prestados por Asociaciones de Vecinos.

La asociación de vecinos o asociación de colonos o unión de colonos, es una figura jurídica que a últimas fechas adquiere una dimensión mayor en el ámbito de la administración pública municipal, dado que la tendencia de la comunidad a tener una mayor participación directa en los procesos de

gobierno y la prestación de los servicios públicos, ha ido abriendo espacios naturales en los que se ubican estas organizaciones y una de cuyas funciones, es precisamente prestar, en apoyo de los ayuntamientos, algunos servicios públicos a la comunidad.

Cuando estamos ante el supuesto de la prestación de servicios públicos por estas agrupaciones, no estamos ante el caso de un concesionario que pretenda especular, obteniendo una ganancia, si bien, lícita, en alguna forma incrementa el costo de los servicios, sino que por el contrario, estamos ante el caso de agrupaciones que lo que pretenden es garantizarse por una parte la prestación del servicio pero, principalmente, garantizar una magnífica prestación de estos servicios públicos.

En efecto, estamos ante el caso de un problema de calidad y no de especulación, ya que a lo que se aspira es a mejorar la calidad de la prestación del servicio público y en algunas ocasiones, aspiran por lo menos a garantizar su prestación a los ciudadanos de una determinada colonia o zona de las grandes urbes.

De lo anterior se desprende que es difícil que en la práctica puedan percibirse ingresos de los servicios públicos que prestan estas agrupaciones, ya que lo que se busca es que operen en punto de equilibrio destinado a mejorar el servicio, lo que pudiera ser la utilidad si se tratara de una concesión.

Los servicios que prestan estas agrupaciones vecinales, ocasionan costos a los ciudadanos, los que se traducen en aportaciones o cuotas de mantenimiento que sirven para que la agrupación que los presta pueda pagar los costos originados por dicha prestación como son, tratándose del agua, por ejemplo, el pago de agua en bloque que por concepto de derechos deben cubrirse a la Comisión Nacional del Agua y, en general los consumos de energía eléctrica que hay que realizar para la extracción del agua de los pozos profundos que existen, así como a transportar este líquido y cuya operación compete, por disposiciones legales a las propias organizaciones de vecinos.



En síntesis, podríamos comentar que son escasos o prácticamente nulos los ingresos que pudiera percibir la administración municipal derivados de la prestación de servicios públicos o asociaciones vecinales, solamente podríamos hablar de que existen esporádicamente algunos recursos, cuando la administración centralizada del municipio cobra a las asociaciones los servicios de seguridad pública que presta la policía municipal. Esta situación se da cuando no es posible que estas organizaciones puedan contar con servicio de vigilancia particular contratado por las mismas, dado que la estructura del fraccionamiento no facilita restringir el acceso al mismo y en consecuencia debe ser la administración municipal quien se encargue de vigilar la seguridad dentro de la colonia y que por algunos rasgos específicos de la misma, la autoridad considera en justicia conveniente trasladar la factura o el costo de la prestación de este servicio en dicha colonia.

Fuera del caso que acabamos de mencionar en el párrafo anterior, es difícil pensar en que las administraciones municipales pudieran obtener recursos de los servicios públicos que se prestan por las asociaciones de vecinos.



CAPITULO 3

EL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO

Contenido Temático	
3.1.	Aspectos Conceptuales y Jurídicos.
3.2.	Elementos que Conforman el Servicio de Alumbrado Público.
3.3.	Forma de Prestación del Servicio de Alumbrado Público.
3.4.	Beneficios que Proporciona el Servicio de Alumbrado Público.
3.5.	Identificación de los Beneficiarios del Servicio de Alumbrado Público.
3.6.	Forma de Medir el Beneficio Individual del Servicio de Alumbrado Público.




Señalábamos en el capítulo segundo, que son diversos los servicios públicos que compete prestar a los municipios por imperativo constitucional, consagrado en el artículo 115 de la Carta Magna y que dentro de estos servicios públicos se destaca el de alumbrado público. De igual manera señalábamos que no solamente los servicios públicos que el artículo 115 establece en forma enunciativa, son los que competen a este ámbito de gobierno, sino que además el propio texto constitucional se ocupa de señalar que también deberán prestarse aquellos otros que establezcan a cargo de los municipios las legislaturas locales.


3.1. ASPECTOS CONCEPTUALES Y JURÍDICOS.

El servicio de alumbrado público se encuentra escasamente regulado en cuanto a sus elementos de prestación, por lo que resulta difícil definir con precisión en qué consiste realmente la prestación de este servicio público y, principalmente, qué acciones deben realizarse para que se pueda entender que este servicio está plenamente prestado.

En efecto, hemos comentado en este trabajo la ausencia de normatividad en la prestación de los servicios públicos ; es decir, la normatividad que precise en qué consiste cada servicio y qué debe hacer la autoridad obligada para cumplir cabalmente con su prestación.



*No se tienen elementos jurídico-
normativos que precisen y regulen el
servicio de alumbrado público.*



El servicio de alumbrado público no es la excepción, de tal manera que el problema inicia desde en la conceptualización misma del servicio público, dado que no se tienen elementos jurídicos que lo regulen a plenitud.

Comentamos también que siguiendo al Maestro Andrés Serra Rojas, aceptaríamos como definición de servicio público la siguiente :

“El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.

La definición anterior puede darnos algunos elementos de análisis que nos permitan identificar algunas características que nos puedan orientar hacia un concepto de servicio de alumbrado público y que cumpla con los requerimientos que el derecho administrativo reclama para que alguna actividad del estado pueda ser considerada como servicio público.

Salta a la vista que la prestación de servicio público de alumbrado es una actividad técnica basada en los adelantos tecnológicos y que se soporta fundamentalmente en el desarrollo de la tecnología moderna. Por otra parte, es indistinto el hecho de que se realicen directa o indirectamente las actividades necesarias para la prestación de servicios, ya que en ambos casos se logra el propósito que sin haberlo señalado aún, intuimos da vida al servicio de alumbrado público. En otras palabras, si la actividad técnica consiste en iluminar las avenidas y plazas publicas, resulta irrelevante el que esta actividad de iluminar sea realizada por el propio ayuntamiento o que se encomiende a particulares el desarrollo de tales tareas.

Lo que sí resulta importante es el aseguramiento, por parte de los municipios, en el sentido de que de manera permanente, regular y continua se satisfaga la necesidad colectiva de iluminación que es de interés general y que dicha satisfacción se otorgue sin aspiración alguna de propósito de



lucro, lo cual es un imperativo del derecho administrativo, cuando se trata de los servicios públicos.

Cabe reflexionar también, que la prestación de este servicio público, y por lo tanto las acciones necesarias para ello, estén sujetas a un régimen especial de derecho público, el cual deberá estar consagrado dentro de las legislaciones locales.

En efecto, corresponderá a las leyes del ámbito local establecer las disposiciones tendientes a armonizar y garantizar que los ciudadanos perciban este servicio público de manera regular, continua y sin propósitos de lucro, independientemente de que sea directamente el municipio, los particulares o el propio estado quien preste este servicio.

Desde luego, lo hasta aquí señalado tiene un alto grado de validez; sin embargo, no hemos reflexionado acerca de cuál es realmente el propósito de la prestación del servicio de alumbrado público, dado que pareciera superfluo o frívolo el sostener que es exclusivamente el adorno, embellecimiento o apariencia de las ciudades en sus parques, calles, avenidas y edificios públicos lo que justifica esta prestación o si hay algunas otras causas que puedan servir de soporte para justificar el que este servicio público exista.

En efecto, aunque en apariencia y conforme alguna literatura y aún legislación, los elementos que conforman este servicio consisten básicamente en la iluminación de calles, parques y jardines, pareciera que esa es solo la parte externa y materialización del servicio y no el fin fundamental de su justificación; o por lo menos valdría reflexionar que pueden existir paralelamente a los propósitos de embellecimiento, algunos otros valores que se pretende tutelar y para lo cual el servicio de alumbrado público constituye un auxiliar valiosísimo.



¿Cuáles el propósito del Servicio de Alumbrado Público?

- ¿Adornar y embellecer la ciudad?
- ¿Facilitar el tránsito de las personas?
- ¿Mejorar el nivel de seguridad pública?
- ¿Otros?


Sobre esta línea cabría reflexionar que sería la seguridad pública uno de los propósitos de trasfondo que existen en el servicio de alumbrado, ya que la seguridad tanto de la integridad física de las personas como de sus propiedades requieren necesariamente de la iluminación para poder lograrse en mejor medida.

Es indudable que el grado de seguridad pública aumenta de manera considerable cuando existe la iluminación en las vías y lugares públicos, al punto que podría constituir el elemento fundamental para la existencia de mayor seguridad pública, el hecho de la iluminación.


En este orden de ideas, podríamos señalar la existencia de una vinculación estrecha entre la seguridad y el alumbrado público, lo cual podría llevarnos a una primer afirmación y que sería, que el alumbrado público es un requisito fundamental para la seguridad pública y en consecuencia podríamos establecer un grado de subordinación entre estos servicios a través de una simbiosis que los uniera de forma tal que trazara un lazo indisoluble entre ellos donde podríamos concluir que no pueda haber seguridad pública sin que exista el alumbrado público.



La afirmación anterior nos llevaría a considerar al alumbrado público como un elemento del servicio de seguridad pública, quitándole su independencia; sin embargo, los otros elementos como son el ornato, y el embellecimiento de las ciudades escapa a los requerimientos técnicos del servicio de seguridad pública, por lo que podríamos válidamente considerar que esta faceta del servicio tiene vida propia, y en consecuencia podríamos independizarlo.



Podríamos señalar la existencia de una vinculación estrecha entre la seguridad y el alumbrado público lo cual podría llevarnos a una primer afirmación y que sería que el alumbrado público es un requisito fundamental para la seguridad pública.



Independientemente de que consideremos al servicio de alumbrado público como un servicio independiente o parcialmente independiente; o bien, que lo consideremos como un elemento o parte del servicio de seguridad pública, la verdad es que esta dilucidación sería solamente de carácter doctrinario, ya que en el derecho positivo y concretamente en la Constitución General de la República, se le considera como un servicio público independiente, lo cual aleja de toda discusión el que tenga su propia existencia y naturaleza jurídica.

Lo fundamental de la reflexión debe basarse en los elementos que lo conforman y su relación con otros servicios para poder determinar un concepto y definir la naturaleza jurídica del servicio de alumbrado público.

La ley que regula la prestación de diversos servicios públicos municipales en el Estado de Sonora, en su artículo 51 señala que: “*el servicio de alum-*

brado público comprende el establecimiento, administración y conservación de un sistema de iluminación en los lugares de uso común de los municipios”, señalando además que para los efectos de ese cuerpo normativo se considerarán lugares de uso común los bulevares, avenidas, calles, callejones, callejones de acceso, parques, plazas, jardines y paseos y agrega que la prestación de los servicios de alumbrado público se sujetará a las prioridades establecidas en los programas municipales de desarrollo urbano de centros de población, y en lo conducente a las leyes federales aplicables y a las normas técnicas que emitan las autoridades competentes.

Podría apreciarse de lo señalado en el párrafo anterior, que no se establece con precisión en qué consiste el servicio de alumbrado público ni cuáles son sus elementos, sino que solamente se ocupa de señalar qué comprende este servicio, fijando que comprende el establecimiento, administración y conservación de un sistema de iluminación en los lugares de uso común de los municipios. Tal vez con este establecimiento, administración y conservación del sistema de iluminación se esté satisfaciendo este servicio público; sin embargo, cabría reflexionar si de esta normatividad se puede desprender las obligaciones y derechos a cargo de los ciudadanos respecto de este servicio público.

Desde nuestro punto de vista pareciera necesario que al señalar un servicio público se abundara un poco más respecto a su naturaleza, sus propósitos, sus objetivos, las obligaciones al prestador, los derechos al prestatario como elementos mínimos de información a fin de identificar a este servicio público dentro del derecho administrativo del municipio o entidad federativa en donde se norme.

El hecho de no hacer las precisiones conceptuales pertinentes en la normatividad, ocasiona que con posterioridad los particulares puedan combatir al servicio mismo en cuanto a su prestación y obligaciones derivadas de él, como lo es la de proporcionar recursos para la prestación de dicho servicio, lo cual constituye precisamente la materia de esta investigación.

Por otra parte, señalábamos en el capítulo anterior que podemos encontrar que algunos de los servicios públicos se prestan a petición directa de los



ciudadanos, mientras que otros se prestan sin que sean directamente solicitados en forma individual por cada uno de los particulares. Encontramos que el servicio de alumbrado público es uno de estos últimos, ya que no se precisa que en lo particular algún ciudadano solicite de la prestación del servicio para asimilar que lo está recibiendo, sino que basta con que este servicio público exista para que se considere que todos los habitantes de la población donde existe este servicio lo están percibiendo. En efecto, esto es uno de los aspectos controvertidos de este servicio ya que una vez que se establece no se precisa, a diferencia de otros, como serían el rastro o cementerios en los que se requiere de la solicitud individual para que esto se preste, sino que este servicio será prestado de manera forzosa a los habitantes de la población.

El hecho de no hacer las precisiones conceptuales pertinentes en la normatividad ocasiona que con posterioridad los particulares pueden combatir al servicio mismo en cuanto a su prestación y obligaciones derivadas de él, como lo es la de proporcionar recursos para la prestación de dicho servicio.



Puede resultar discutible la legitimación de este servicio, cuando solamente es el Ayuntamiento o la junta de vecinos en su consejo directivo, o el Consejo de Colaboración Municipal o cualquier otro organismo de representación política quien decida el establecimiento del servicio de alumbrado para que éste deba ser recibido por todos los habitantes de una comunidad que probablemente no esté conforme con el establecimiento de dicho servicio. Sin embargo, este problema es de altos matices políticos y no técnicos, y será la autoridad que decida su establecimiento, la que asuma el costo político de contravenir el deseo de los ciudadanos, pero de ningu-

na manera se pierde la naturaleza jurídica del servicio por este detalle de tipo político.

Podríamos concluir este apartado señalando que el servicio de alumbrado público es un servicio municipal, de carácter obligatorio, que puede ser prestado directamente por el ayuntamiento o la administración municipal o por los particulares a través de concesiones, lo cual coadyuva en forma importante al servicio de seguridad pública y que se considera como un servicio público indivisible.

Sin que lo anterior pretenda ser una definición del servicio de alumbrado público, de alguna manera agrupa los conceptos doctrinarios y técnicos que en cierta forma lo identifican y distinguen de los otros servicios públicos que corresponde prestar a los municipios.

3.2. ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

De todo lo señalado en el apartado número I de este capítulo, se desprende que los elementos que conforman el servicio de alumbrado público consisten en una actividad técnica que presta el municipio o que concede a los particulares a fin de que se establezca un sistema de iluminación en las calles, avenidas, paseos, parques y en general en los lugares públicos que en forma permanente regular y continua mantengan iluminadas dichas áreas a fin de proporcionar un mayor grado de ornamentación y estética a las ciudades y fortalecer el servicio de seguridad pública, todo esto prestado sin el propósito de lucro por parte del poder público.

Encontramos entonces en esta conceptualización, como elementos fundamentales:

- El establecimiento de un sistema de iluminación.
 - La prestación permanente, regular y continua de este servicio.
 - La participación directa del municipio.



- La concesión o participación de particulares en la prestación del mismo.
- La colaboración con el servicio de seguridad pública.
- El mejoramiento estético de las ciudades.

Estos serían fundamentalmente los elementos que darían su materia al servicio de alumbrado público que es el que nos ocupa en este trabajo.

No se abunda en cada uno de los elementos en virtud de que se trataron en forma más o menos amplia en el apartado anterior.

3.3. FORMA DE PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.

La forma de prestación del servicio de alumbrado público, como venimos comentando en este capítulo, consistirá fundamentalmente en el establecimiento de un sistema de iluminación que consistirá fundamentalmente en la existencia de luminarias en los puntos estratégicos y a las distancias adecuadas que recomiende la tecnología a fin de permitir la visibilidad clara dentro de las urbes, así como el mantenimiento permanente de este sistema de alumbrado y la ampliación del mismo conforme lo vaya requiriendo el crecimiento de las manchas urbanas hacia diferentes calles, barrios y lugares públicos que se vayan creando dentro de los mismos poblados.

Debe considerarse como parte de este servicio, no solamente el establecimiento, sino también el mantenimiento, conservación y ampliación de este sistema, a fin de que funcione de manera operante y satisfactoria desde el punto de vista técnico, cumpliendo con los propósitos que se persiguen con este servicio y que como ya señalábamos no solamente son los estrictamente ornamentales, sino que también es un coadyuvante importante en el servicio de seguridad, por lo que la disposición, establecimiento y orientación de este servicio se hará de la manera que sea más útil para el servicio de seguridad pública.



3.4. BENEFICIOS QUE PROPORCIONA EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

Son evidentes los beneficios que proporciona este servicio, ya que es del interés de los habitantes de toda ciudad el que se eleve el nivel estético de la misma no solamente por la satisfacción interior que esto proporciona a los habitantes de la ciudad, sino también porque esto incrementa el valor de las propiedades inmobiliarias existentes en la ciudad con el consiguiente beneficio económico a sus propietarios.

Por otro lado, y como hemos venido insistiendo en este trabajo, la seguridad física de los ciudadanos, así como la seguridad económica y de todas sus pertenencias, se fortalece a través de un buen servicio de alumbrado. Podría agregarse también la comodidad que representa para las personas el poder transitar de paseo o bien de trabajo por las avenidas de las ciudades en horarios nocturnos cuando éstas se encuentran bien iluminadas.

3.5. IDENTIFICACION DE LOS BENEFICIARIOS DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

La identificación de los beneficiarios de este servicio resulta un tanto complicada, ya que si bien, a simple vista podríamos señalar que son todos los ciudadanos de la población que cuenta con el servicio de alumbrado los que resultan ser beneficiarios del mismo, la verdad es que según el enfoque que se considere al servicio es el que determinará quiénes son los beneficiarios.

En efecto, si el enfoque que se pretende dar a este servicio es solamente estético y ornamental, sí resultarían beneficiados todos los habitantes de la ciudad; sin embargo, si lo que se pretende es que este servicio sea un instrumento de la seguridad pública, entonces habría que medir si el enfoque de la seguridad pública se encamina más hacia la seguridad de las personas o a la seguridad de sus propiedades, resultando que en el primer caso todos reciben en mayor o menor grado un beneficio, ya que el valor máximo que podemos tener las personas es nuestra vida, nuestra seguri-



dad física y estando ésta garantizada se tiene un beneficio prácticamente igual por parte de cada uno de los ciudadanos ; pero, si por otro lado consideramos que es la seguridad de los bienes lo que se está tutelando resulta entonces que los beneficiarios de este servicio serían aquellos ciudadanos que tengan bienes materiales y no precisamente los que les interese el ornato o la seguridad personal.

Como puede apreciarse, este punto es de difícil determinación y va estrechamente vinculado con los valores que en un momento dado considere el poder público que deba tutelar y serán estos valores tutelables los que determinen en forma definitiva quiénes son los beneficiarios de este servicio público.

3.6. FORMA DE MEDIR EL BENEFICIO INDIVIDUAL DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.

Quizá éste sea el punto más difícil de dilucidar, ya que medir el beneficio individual que proporciona el servicio de alumbrado público, resulta ser una tarea compleja y quizá inalcanzable, puesto que implicaría determinar en forma objetiva algo que es soportado en bases totalmente subjetivas. En otras palabras, tendremos que decidir primero criterios de forma objetiva que nos pongan de manifiesto los propósitos que se persiguen con el establecimiento del servicio de alumbrado público; o bien, si son varios los propósitos, definir la importancia relativa que cada uno de estos tienen en el contexto general, a fin de poder encontrar la manera de determinar el nivel de beneficio individual de los ciudadanos.

Lo anterior lo entendemos como que habría que definir fundamentalmente los valores estéticos y de ornato, así como los de seguridad pública, separando los de seguridad personal y seguridad de los bienes, estableciéndoles pesos iguales o distintos a fin de tener los parámetros que nos den los elementos de comparación en un contexto amplio.

Una vez definidas estas prioridades, estableciendo el peso relativo de cada una de ellas, si es que todas se consideran dentro de los objetivos de este



servicio, estaremos en condiciones de analizar a través de los montos de riqueza o bienes que correspondan a los ciudadanos la medida en que éstos reciben un beneficio del servicio de alumbrado público ya que la seguridad física de las personas pareciera que debiera considerarse con el mismo peso relativo, puesto que todos los ciudadanos desde el punto de vista objetivo deben ser considerados con valor igual de tal forma que su seguridad personal o su integridad física a través de la seguridad podría tener un mismo valor y en consecuencia tomarse como un mismo beneficio, mas no así sus pertenencias, puesto que quien más pertenencias tiene que cuidar, mayor grado de seguridad pública necesita, en consecuencia le es más útil la existencia del servicio de alumbrado público, sin que esto sea del todo cierto, podría pensarse en que el que tiene poco y lo pierde, pierde más que el que tiene mucho y pierde la mitad, aunque esto es solamente una apreciación que podría parecer un juego de palabras; sin embargo, en alguna medida nos sirve para identificar el grado de complejidad que tiene la determinación del beneficio individual que este servicio público otorga.

Podríamos concluir este último apartado señalando que resulta muy compleja la medición en forma individual del beneficio que proporciona este servicio a los ciudadanos y que, sin embargo, es esto precisamente el punto fundamental que debe tomarse en consideración y analizarse a fin de poder hacer una adecuada distribución de la carga tributaria que implica la prestación de este servicio público lo cual permitiría hacer una derrama justa y equitativa del costo del mismo entre los beneficiarios cumpliendo con los principios de proporcionalidad y equidad que para todas las contribuciones señala como imperativo la Constitución General de la República.

Quizás sea este el punto más complicado y que es precisamente lo que ha llevado, como veremos más adelante, al establecimiento de contribuciones o de sistemas de cobro de contribuciones por la prestación de este servicio que han resultado que lesionan en mayor o menor grado los derechos fundamentales de los ciudadanos en algunas ciudades de la República, lo cual constituye precisamente la materia de análisis de este trabajo y es lo que dio motivo a que se realizara esta investigación.



CAPITULO 4

OBTENCION DE INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO

Contenido Temático	
4.1.	Introducción.
4.2.	Tipos de Ingresos Derivados de la Prestación del Servicio de Alumbrado Público.
4.3.	Problemática Principal en Materia de Ingresos por Alumbrado Público.
4.4.	Normatividad en Materia de Derechos de Alumbrado Público.
4.5.	Análisis sobre la Figura Jurídica más adecuada para el establecimiento de Contribuciones por Alumbrado Público.



4.1. INTRODUCCION.

Dijimos en apartados anteriores que los diversos servicios públicos municipales pueden ser prestados directamente por la administración municipal en aquellos casos en que es precisamente el aparato administrativo centralizado el que se ocupa de atender con su equipo de trabajadores integrantes de su planta de personal, así como cuando se crea algún organismo descentralizado de la administración municipal con el exclusivo propósito de que se encargue de la prestación de algún servicio público, y que en ambos casos los ingresos que perciben los municipios por la prestación de estos servicios públicos, habríamos de considerarlos como derivados de servicios prestados directamente por la administración municipal. También comentamos que la figura más común que en la actualidad se emplea para establecer cobros por servicios públicos municipales se conoce en la doctrina jurídico-tributaria, como “derechos” y que específicamente se le considera dentro de la diversa legislación fiscal como aquellos ingresos que a manera de contraprestación percibe la administración pública municipal y que se relacionan directamente con la prestación de servicios públicos, así como el uso aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público propiedad de los municipios.

Pues bien, tratándose del servicio de alumbrado público, como habremos de ver con posterioridad, también es precisamente la figura de los derechos la que se emplea casi en la totalidad de los casos en que se tienen contribuciones establecidas en las leyes para recuperar los gastos que los municipios hacen en la prestación del servicio de alumbrado público.

Dijimos también en apartados anteriores, que el servicio de alumbrado público es una actividad técnica basada en los adelantos tecnológicos, que se soporta fundamentalmente en el desarrollo de la tecnología moderna, y que es indistinto el hecho de que se preste directa o indirectamente por la administración municipal, ya que en ambos casos se logra el propósito del servicio público, que consiste en alumbrar las avenidas y plazas públicas.

En este capítulo habremos de ocuparnos del análisis de las formas en que en las distintas entidades federativas son percibidos los ingresos que se

derivan de la prestación del servicio que nos ocupa, así como del análisis del diseño de la figura tributaria que en estas entidades se tiene establecida para el cobro de estos derechos, con el propósito de ir determinando cuál es la problemática jurídica que estas figuras pueden tener; haremos también algunas reflexiones respecto a cuál pudiera ser la causa de esta problemática.

4.2. TIPOS DE INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO.

Es sabido que el artículo 115 de la Constitución General de la República, establece en forma específica que los municipios obtendrán ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, señalándose precisamente en el texto constitucional en el propio artículo que estamos analizando, que el alumbrado público será uno de los servicios que están a cargo de los municipios y, consecuentemente, los municipios podrán obtener ingresos derivados de la prestación de este servicio público que es a su cargo.

En las distintas entidades federativas, como en su oportunidad habremos de observar en la información que se incluye en este capítulo, la figura jurídica que se establece casi en todos los casos para el cobro de contribuciones por servicios públicos, es la de derechos, ya que éstos en mayor o menor medida contemplan la posibilidad de que constituyen contraprestaciones, entendiendo por ello, la obtención de recursos que se dan al poder público a cambio de algo que éste otorga en forma individualizada a los particulares, de forma tal que la mayor parte de los servicios que prestan las administraciones públicas no solamente en el ámbito municipal, sino que en los tres niveles de gobierno y que son susceptibles de generar contribuciones, son precisamente los derechos, las figuras tributarias que se emplean para obtener recursos derivados de la prestación de dichos servicios.

Sabemos también que en general el costo de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno, ha ido teniendo un incremento en forma consi-



derable a raíz de diversos problemas económicos que se han presentado en el país y que particularmente, en el ámbito municipal que es el nivel de gobierno más desprotegido, se ha dado la tendencia cada vez con mayor fuerza a que los municipios busquen resarcirse de las erogaciones que realizan en la prestación de los servicios públicos a su cargo a través del cobro de contribuciones a los ciudadanos de las municipalidades.

La legislación hacendaria, específicamente las leyes de hacienda de la mayoría de las entidades federativas, conceptualizan a los derechos como los ingresos provenientes de prestaciones o contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley, en pago de servicios de carácter administrativo que prestan los ayuntamientos o bien, el pago que deba ser remunerado por los particulares a favor del poder público municipal.

Puede destacarse, de la definición anterior, el hecho de que en virtud del establecimiento del tributo, corresponderá al municipio reclamar a los ciudadanos el pago de contribuciones que en alguna medida pudiera representar en su conjunto el costo total que erogan los municipios al prestar a los ciudadanos los servicios públicos, situación que en principio pareciera justa a todas luces.

Las contribuciones que por la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios se establecen en las diferentes legislaciones municipales y que se les ubica dentro de la especie de “derechos”, deben cubrir ciertos requisitos que la doctrina sobre la materia establece como fundamentales para la existencia y legitimidad de estas contribuciones y que se les conoce fundamentalmente con el nombre de características de los derechos y son los siguientes:

- a) Es una contraprestación en dinero.
- b) Es una obligación *ex-lege*, cuyos elementos deben ser plenamente contenidos en la ley.
- c) El presupuesto es un servicio inherente al municipio.
- d) Está regido por el principio de legalidad.
- e) Deben ser destinados a solventar los gastos de la administración municipal.
- f) Su costo debe ser razonable.

Además de las características que deben contener los derechos como figura tributaria, en la conformación de éstos, así como cualquier otra contribución, deben cumplirse también ciertos requisitos que establece la doctrina como esenciales para toda contribución los que se les conoce con el nombre de elementos. Es decir, debe señalarse en la norma jurídica que da vida a los derechos, quiénes son los obligados al pago de los mismos; cuál es el hecho generador que da vida a la figura tributaria y que se le conoce con el nombre de objeto en la legislación; cuál es la base para la determinación de estos gravámenes, cuál será la tasa o cuota que se establecerá para su legislación y cuantificación individualizada; cuáles serán las exenciones, cuál será el tiempo de pago, etc., elementos fundamentales que deben estar contenidos en la legislación a fin de que ésta se pueda considerar suficiente y pueda resistir los ataques jurídicos que los particulares puedan hacer en su contra.

Resulta entonces importante que para el establecimiento de las figuras tributarias que hubieren de fijarse para la obtención de ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, habrá de señalarse expresamente en la diversa legislación elementos claros que caractericen y distingan la obligación, así como a los obligados en forma detallada a fin de que los ingresos que se perciban reúnan los requisitos constitucionales de legalidad, proporcionalidad y equidad.

Al hacer el análisis de la normatividad vigente en el ámbito municipal, en las distintas entidades federativas, nos encontramos con que la figura jurídica que se emplea para el cobro de contribuciones por el servicio de alumbrado público, es principalmente la de derechos, y así podemos encontrar que en el artículo 21 de la Ley de Ingresos de Aguascalientes, por ejemplo, se establecen cobros a una tasa del 10% sobre consumos y con cargo a los recibos de la Comisión Federal de Electricidad.

Igual acontece aunque con tasas distintas a veces únicas y a veces variables en las diferentes entidades federativas, habiendo casi coincidencia total en que la figura utilizada sean los derechos.



Existen gravámenes tributarios por servicios públicos en la legislación municipal de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. Además se encuentra este gravamen en el Estado de Yucatán, pero en la legislación estatal.

Desde luego que en las distintas entidades federativas se tienen cuotas o tasas diversas, sin embargo tienen en común que en 20 de ellas es precisamente la figura tributaria de “derechos” la que se está utilizando para estos cobros. Hay un caso de Impuestos (Baja California) y uno de Contribuciones Especiales (Guanajuato).

Un elemento digno de tomarse en consideración que es constante en la casi totalidad de entidades federativas en que se cobra este servicio, es el hecho de que sea precisamente a través de los recibos de la Comisión Federal de Electricidad a donde sean cargados estos cobros y utilizar como elementos de los derechos por lo referente a la base de esta contribución, precisamente los consumos de energía eléctrica tenida en determinadas tarifas por parte de los usuarios de este servicio público; dando como resultado que solamente paguen el servicio de alumbrado público aquellas personas que tengan contratos con la Comisión Federal de Electricidad.

Lo anterior, como en su momento habremos de ver, pareciera ser una de las principales causas de que existan problemas en cuanto a la obtención de los pagos de derechos por este servicio público.

A continuación se incluye un cuadro en el que pueden apreciarse algunas de las principales características que sobre los derechos de alumbrado público municipal se tienen establecidos en las distintas entidades federativas. Podrá apreciarse en ese cuadro cómo es casi constante que sea la Comisión Federal de Electricidad la que participe en la recaudación de los derechos por servicios de alumbrado público.



CONTRIBUCIONES POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO

ESTADO	FUNDAMENTO PARA SU ESTABLECIMIENTO	TASA O CUOTA	FORMA DE RECAUDACION Y COMENTARIOS
AGUASCALIENTES	Ley de Hacienda Municipal Derechos Art. 138-bis	Sobre consumos del servicio doméstico, comercial o industrial 10% Ley de Ingresos para 1999 Art. 23	Se carga en los recibos de la C.F.E. Art. 138-bis (Ref. 1995)
BAJA CALIFORNIA	Ley de Ingresos Municipal 1999 IMPUESTO Art. 15	Sobre el consumo de las tarifas Doméstico 0.045 Veces SMM por Mes Comercial 1.00 Industrial 1.25	Se carga en los recibos de la C.F.E. Exentos tarifa 5A, bombeo de agua para riego agrícola, tarifas 06 09 9M y Servicio Contratado por Entidades Federales, Estatales y Municipales. Ley de Ingresos Art. 15
CAMPECHE	Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts. 81 a 84	Ley de Ingresos de Tijuana para 1999 Art. 15 6% sobre consumos (de todo tipo)	Se carga en los recibos de la C.F.E.
COAHUILA	Código Municipal Derechos Arts. 417 - 422	Ley de Ingresos para 1999 Art. 83 Sobre el consumo de las tarifas A) I -A, 2 y 3 5% B) OM y HM 3% C) TL,SL,HS,HSL,HT,HTL. 1.75%	Ley de Ingresos Art. 83 Se carga en los recibos de la C.F.E. En la tarifa del inciso a) hasta consumo de 150.00 la tasa será del 4% y en el caso del inciso b), en consumo de hasta 1 50.00 la tasa será de del 2%. Ley de Ingresos Art. 9
COLIMA	Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts. 125 - 129	Ley de Ingresos de Torreón para 1999 Art. 9 Sobre consumos en servicios domésticos y baja tensión 10% En tensiones de más de 66 kv. Dependiendo de los consumos facturados : 15` 000,000 1.5 15` 000,001 hasta 30` 000,000 1.0 30` 000,001 hasta 45` 000,000 0.5 45` 000,000 en adelante 0.4 Ley de Hacienda Art. 129	Se carga en los recibos de la C.F.E. Ley de Hacienda Art. 128 Continúa...



CHIHUAHUA	Código Municipal Derechos Arts. 175 y 176	No más del 5% sobre el consumo. Ley de Ingresos para 1999 Art. 1 fracc. II, inciso I I	Se carga en los recibos de la C.F.E. Código Municipal Art. 176
DURANGO	Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts. 208 - 210 9	Sobre consumo de tarifas I, 2 y 3 : 6% IA, IB y IC : 5% 8, 12 y otras : 10% Ley de Hacienda Art. 209	Se carga en los recibos de la C.F.E.
GUANAJUATO	Ley de Hacienda Municipal Contribuciones Especiales Art. 245 - 247	Sobre consumos de tarifas I, 2, 3, 0-M y H-M : 8% H-S y H-T : 5% Ley de Ingresos para 1999 Art. 24	Se carga en los recibos de la C.F.E. El Estado se hace responsable del pago por la prestación del servicio de los municipios Ley de Hacienda Art. 247
GUERRERO	Ley de Ingresos Municipal 1999 Derechos Arts. 47 - 51	Sobre el importe del suministro hasta el 15%	Se carga en los recibos de la C.F.E.
HIDALGO	Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts. 53 - 56	Ley de Ingresos para 1999 Art. 48 Sobre el consumo de las tarifas : Uso domestico y comercial 5% Uso Industrial 1.5%	Ley de Ingresos Art. 48 Se carga en los recibos de la C.F.E.
MEXICO	Código Financiero del Estado de México y Municipios Derechos Arts. 161 y 162	Decreto de Cuotas y Tarifas de la Ley Ing. Art. Unico p/99 Sobre consumos de tarifas I, 2 y 3 al 10% H-M; O-H u O-M ; H-S u H-T: 2.5% Sin exceder de 5 SMM	Ley de Hacienda Art. 56 Se carga en los recibos de la C.F.E. salvo casos específicos.
MICHOACAN	Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts 100 - 106	Código Financiero Art. 162 Sobre consumos de tarifas domésticas y baja tensión 10%. Media tensión (trifásicos industriales, comerciales y servicios) de 13.2 KV a 33.0 KV, por rangos de consumo en KW/H	Código Financiero Art. 162 Se carga en los recibos de la C.F.E. salvo casos específicos.

Continúa...

... Continuación

MICHORACAN	Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts. 100 - 106	Hasta 10,000 de 10,001 hasta 30,000 de 30,001 hasta 60,000 de 60,001 en adelante Alta tensión de 66 KV o más : Hasta 5'000,000 de 5'000,001 hasta 15'000,000 de 15'000,001 hasta 30'000,000 de 30'000,001 hasta 45'000,000 de 45'000,001 en adelante	6% 5% 4% 3% 3% 2% 1% 0.5% 0.4%	Se carga en los recibos de la C.F.E. salvo casos específicos.
MORELOS	Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts. 144 - 146	Ley de Ingresos para 1999 Art. 14 Sobre el Consumo de las tarifas 1, 1A, 2 y 3 8 y 12	10% 7%	Ley de Hacienda Art. 105 Se carga a los recibos de la C.F.E.
OAXACA	Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts. 41 - 43	Ley de Hacienda Art. 145 Sobre consumos de tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 : 8% 0H ; HM ; HS ; HT : 4%		Ley de Hacienda Art. 145 Se carga en los recibos de la C.F.E.
PUEBLA	Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts. 80 - 84	Ley de Hacienda Art. 41 Sobre consumos mensual de las tarifas 1, 2, 3, 7 Usuarios de otras tarifas excepto 5,5A,6 y 9 OM, HM, HS, HSL, HT,HTL : 2.0%	6.5% 6.5%	Ley de Hacienda Art. 42 Se carga en los recibos de la C.F.E.
QUERETARO	Ley de Ingresos Municipal 1999 Derechos Art. 4-X	Ley de Ingresos para 1999 Art. 13 Sobre consumos de tarifas 1, 2, 3, 8 y 12 : 8%		Ley de Hacienda Art. 84 Se carga en los recibos de la C.F.E. Esta legislado para 1999, pero no se prevee obtener ingresos de su aplicación. Ley de Ingresos Art. 4 - X
QUINTANA ROO	Ley de Hacienda Municipal Derechos Art. 116 - 119	Ley de Ingresos para 1999 Art. 4 - X Para mantenimiento del A.P. sobre consumos de tarifas 5% Sobre predios sin construcción o edificaciones 2 días S.M.G.Z. al año.		Se carga en los recibos de la C.F.E. Ley de Hacienda Art. 117 Continúa...



<p>SONORA</p>	<p>Ley de Hacienda Municipal Derechos Arts. 108 y 111 Bis</p>	<p>Sobre consumos de tarifas 3%. Para predios baldíos, mensualmente se aplicará una tasa sobre el valor catastral del predio : Menor a 7,500.00 \$ 1.20 cuota mínima De 7,500.01 a 1'000,000.00 de 0.0001650 hasta 0.0001675 Mayores a 1'000,000.00 0.0001680 Ley de Hacienda Arts. 108 y 111-bis</p>	<p>Se carga en los recibos de la C.F.E. Ley de Hacienda Art. 109</p>
<p>TAMAULIPAS</p>	<p>Ley de Ingresos Municipal Derechos Art. 24</p>	<p>Sobre consumo de tarifas : IB, IC, 2, 3 : el % que determine el Cabildo. OM, HS, HM no podrá exceder de 3 SMM Ley de Ingresos para 1999 Art. 24</p>	<p>Se carga en los recibos de la C.F.E. Ley de Ingresos Art. 24</p>
<p>TLAXCALA</p>	<p>Ley de Ingresos Municipal Derechos Art. 22</p>	<p>Sobre consumos de tarifas : doméstico, comercial y baja tensión 6.5%, Alta tensión y servicios especiales 2.0% Ley de Ingresos para 1999 Art. 22</p>	<p>Se carga en los recibos de la C.F.E. Ley de Ingresos Art. 22</p>
<p>YUCATAN (ESTATAL)</p>	<p>Ley de Hacienda Estatal Derechos Arts. 84 - 88</p>	<p>Sobre el consumo de las tarifas I-A, 2 y 3 5% Ley de Hacienda Art. 85</p>	<p>Se carga en los recibos de la C.F.E. Ley de Hacienda Art. 87</p>
<p>ZACATECAS</p>	<p>Ley de Ingresos Municipal Derechos Art. 17</p>	<p>Sobre consumos de tarifas 8% (salvo riego agrícola) Ley de Ingresos para 1999 Art. 17</p>	<p>Se carga en los recibos de la C.F.E. Ley de Ingresos Art. 17</p>

FUENTE : Leyes Fiscales Vigentes en 1999

- Cuando se toma como referencia la Ley de Hacienda Municipal, El Código Municipal y el Código Financiero, se referirán a la Ley aplicable a todos los municipios del Estado. En Yucatán se refiere a la Ley de Hacienda Estatal
- Cuando se hace referencia a la Ley de Ingresos, se tomó la correspondiente a la del Municipio Capital, excepto de las Entidades de Baja California y de Coahuila, en donde se toma a Tijuana y Torreón, respectivamente.
- En casi todo los casos las contribuciones por Alumbrado Público se establecen en la legislación municipal a excepción de la Entidad de Yucatán, en donde la Contribución se ubica en la legislación del Estado

4.3. PROBLEMÁTICA PRINCIPAL EN MATERIA DE INGRESOS POR ALUMBRADO PÚBLICO

Comentábamos con anterioridad, que la figura tributaria denominada derechos debe reunir determinadas características para que sean considerados jurídicamente válidos y que no violenten los derechos de los particulares teniendo que cumplirse para ello con ciertos requisitos que la Constitución General de la República reclama como indispensables para el establecimiento de contribuciones.

En efecto, es sabido que el artículo 31 en su fracción IV del texto constitucional establece que las contribuciones que fijen las legislaturas para la obtención de ingresos destinados a la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, deben estar fijados en leyes y ser además, proporcionales y equitativos de manera que no resulten cargas voluminosas a los particulares y que haya la plena certeza de que sus elementos cumplan con los principios tributarios y jurídicos de respeto a la seguridad jurídica del contribuyente.

Lo anterior destaca la importancia de que estos tributos deberán estar claramente establecidos en leyes que contengan todos los elementos tributarios a que con anterioridad nos referimos y que son precisamente el objeto, sujeto, base, tasa, cuota, tarifa, exenciones, etc.

Los requisitos jurídico-constitucionales a que nos referimos anteriormente y que deben reflejar la proporcionalidad y equidad, deben contenerse perfectamente en el diseño y estructura que se da a cada una de las figuras tributarias que en los cuerpos normativos se contengan de manera que no quepa duda en que se están respetando dichos principios, ya que de no ser así, los contribuyentes podrán recurrir ante los tribunales refutando y en consecuencia negándose a cubrir las obligaciones tributarias a su cargo.

Tratándose de los servicios de alumbrado público, no pueden ser la excepción, siendo imperativo que las contribuciones que se establezcan para cobrar este servicio, deberán estar en leyes y contener un diseño jurídico



en el que estén expresadas con toda claridad todas y cada una de sus características y elementos y cumpliendo además con los principios de proporcionalidad y equidad.

Ahora bien, el servicio de alumbrado público, es un servicio público indivisible en el que resulta muy difícil determinar la medida del servicio que cada particular recibe en forma individualizada, siendo en consecuencia más que difícil, casi imposible, el señalamiento de la carga tributaria que cada uno de los contribuyentes beneficiarios de este servicio público deben aportar para resarcir al erario municipal de los gastos que éste lleva a cabo en la prestación de dicho servicio.

Resulta en consecuencia, sumamente complicado el hacer un análisis de distribución de los costos de este servicio público entre los contribuyentes beneficiarios del mismo, porque de suyo es complicado determinar la carga o cantidad de servicio recibido y en consecuencia la carga tributaria que corresponde a cada uno de ellos en lo particular.

Es esta dificultad la que precisamente ocasiona que se tenga que recurrir muchas veces a fórmulas y diseños de figuras tributarias que no cumplen a plenitud los requisitos de proporcionalidad y equidad que señalan las disposiciones del texto constitucional a que nos referimos anteriormente.

En efecto, en la mayoría de las entidades federativas del país, que tienen establecidos los derechos por alumbrado público, se establecen como base para el cobro de éste, el consumo de energía eléctrica que cada uno de los contribuyentes tenga en determinadas tarifas del órgano prestador del servicio de energía eléctrica, esto naturalmente que ha motivado inconformidades porque algunos contribuyentes consideran que se le está haciendo un cobro por el consumo de energía eléctrica y no por el servicio de alumbrado público, lo cual al parecer tiene cierto sentido.

Cabe agregar a lo anterior, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en algunas de sus resoluciones que los derechos del servicio de alumbrado público que establecen como referencia para su cobro la canti-



dad que se paga por el consumo de energía eléctrica, invade la esfera de atribución de la Federación, ya que establecer contribuciones a la electricidad es materia exclusiva del Gobierno de la República y que, dado que señalar como base para el cobro del servicio de alumbrado público la medida del consumo de electricidad habido en determinado período, se está gravando precisamente la energía eléctrica.

De la información que se pudo analizar en la Dirección de Información de INDETEC, se desprende que en 20 entidades federativas se tiene contemplado en su Legislación Fiscal Municipal derechos por servicios de alumbrado público, teniendo distintas tasas o cuotas que se aplican a los consumos de energía eléctrica en diferentes tarifas, sin embargo, es de destacarse que mientras que en algunas entidades federativas el porcentaje de consumos es de 6% en el consumo doméstico, hay otros casos en que llega al 20%, ocasionando una diversidad de gravámenes intermedios que de alguna manera hacen reflexionar a los contribuyentes.

Dado que la estructura que se contempla en las 20 entidades federativas mencionadas anteriormente y en cuya normatividad se tienen establecidos derechos de alumbrado público, es la misma, la problemática que puede y de hecho existe en alguna de estas entidades federativas es extensiva a las demás, ya que al no contar con elementos que jurídicamente sean aceptables por cumplir con los principios de proporcionalidad y equidad, se deja a los contribuyentes con la posibilidad jurídica de combatir estos tributos.

Se pudo observar que la problemática de combate a estas contribuciones se presenta en algunas entidades federativas, viéndose en la necesidad de tener que regresar a los contribuyentes los recursos que les fueron cobrados por concepto de alumbrado público, en virtud de los fallos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho a su favor, condenando a los municipios a hacer dichas devoluciones.

La problemática se contempla más aguda en el Estado de Guerrero, sin que sea privativo de esta entidad federativa ya que se da también en algunos otros, y resulta de suma importancia analizar y proponer soluciones para resolverlas.



Desde nuestro punto de vista, la figura jurídica que se emplea no cuenta con un soporte adecuado en su diseño, ya que uno de sus elementos, la base, ha sido declarada inconstitucional por la Corte y persistir en este esquema tributario en cuanto al diseño de estos derechos, sería permanecer en la incertidumbre y consecuentemente la inseguridad de la obtención de recursos tributarios por este concepto.

Resulta entonces imperioso hacer el ensayo para proponer nuevos diseños tributarios para esta figura que soporten los ataques jurídicos y que faciliten la solución a la problemática que actualmente tiende a incrementarse.

Tal vez resulte complicado el encontrar formas de allegamiento de recursos por esta figura tributaria; sin embargo, es una realidad el hecho de que debe ser rediseñada.

Cabe enfatizar que de ninguna manera la Suprema Corte de Justicia ha considerado que es inadecuado el que los municipios cobren derechos por la prestación de este servicio público; desde luego que no, el derecho para el cobro de las contribuciones está totalmente amparado en el artículo 115 Constitucional, lo que la Corte está declarando es que en la forma que se establecen, en la especie se está fijando un tributo al consumo de energía eléctrica y no a la prestación del servicio de alumbrado público, siendo éste el principal motivo por el que ha considerado inconstitucional estos tributos.

La reflexión anterior trae como consecuencia la necesidad de rediseñar la figura tributaria buscando que todos y cada uno de los elementos jurídicos que la conforman encuentren soporte precisamente en los elementos naturales de la prestación del servicio público en forma directa sin tener que recurrir por lo menos en apariencia a otras fuentes de tributación aunque solo sea como una mera referencia.

Cabe reflexionar que no obstante que el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que es el que establece las limitaciones en materia de potestades tributarias a las entidades federativas que se encuentran ad-



heridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establece en su último párrafo la disposición de que no será impedimento para que los estados reciban participaciones el que se establezcan en las leyes municipales, derechos por los servicios de alumbrado público, tomando como base el consumo de energía eléctrica, la Corte no ha interpretado como que esta disposición contenida en el artículo 42 a partir 1990, al ser aprobada por el Congreso de la Unión, en alguna medida expresa la voluntad del legislador de entender que no se invade el ámbito del Gobierno Federal en cuanto a potestad tributaria y en consecuencia no ha variado el criterio de la Suprema Corte.

En conclusión, podemos considerar que la principal problemática en materia de derechos de alumbrado público consiste en la resistencia presentada por los contribuyentes de este servicio a hacer el pago, considerando que se les invade sus derechos y que se les violentan sus garantías al establecer contribuciones que no cumplen con el requisito de constitucionalidad, habiendo resultado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto a favor de ellos de manera que podría decirse sin temor a exagerar que casi la totalidad de las entidades federativas en cuyas leyes municipales se tienen establecidos derechos para el pago de servicios de alumbrado público, lo hacen de manera inconstitucional y corren el riesgo, aunque en algunos casos están cobrando sin dificultad, a que los contribuyentes se resistan a pagar, y no paguen estos derechos.

De lo anterior resulta imperativo el rediseñar estas figuras tributarias a fin de que contenga elementos suficientes que cumplan los requisitos de legalidad, proporcionalidad y equidad y que no invadan espacios tributarios reservados a otros niveles de gobierno.

4.4. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO.

En este apartado incluiremos los elementos de los derechos de Alumbrado Público contemplados en las diversas legislaciones municipales, donde puede apreciarse como hay una enorme similitud tanto en el diseño jurídico de la



figura tributaria empleada, como en la administración de los mismos, ya que la recaudación casi de manera idéntica se realiza a través del suministrador de la energía eléctrica.

Lo anterior si bien por una parte simplifica la recaudación, por otra hace totalmente combatible los cobros de derechos por parte de los contribuyentes.

AGUASCALIENTES

TIPO DE CONTRIBUCION	DERECHOS
OBJETO	Es objeto de este derecho el consumo de energía eléctrica, clasificado en las tarifas 1, 2, 3, 0M, HS, HSL, HT, HTL, 1-15, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RM, HM-R, HM-RFH, HM-RM. <i>(Art. 138-bis Ley de Hacienda Municipal.)</i>
SUJETOS	Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, los consumidores de energía eléctrica. <i>(Art. 138-bis Ley de Hacienda Municipal.)</i>
BASE	El importe de consumo de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este derecho. <i>(Art. 138-bis Ley de Hacienda Municipal.)</i>
TASA	La tasa será del 10% del importe de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago. (Ley de Ingresos Art. 23)
DEL PAGO	Los derechos que genere el D.A.P. serán cargados en los recibos de consumo de la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Art. 138-bis Ley de Hacienda Municipal.)</i>
COMENTARIOS	Mensualmente la CFE presentará un estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación. <i>(Art. 138-bis Ley de Hacienda Municipal.)</i>



BAJA CALIFORNIA

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	IMPUESTOS
OBJETO:	Es objeto de este impuesto el consumo de energía eléctrica que tenga contratados los consumidores con C.F.E. <i>(Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana Art. 15)</i>
SUJETOS:	Son causantes los usuarios del servicio de alumbrado público, entendiéndose, el de la calle, avenidas, bulevares, parques plazas públicas y demás zonas comunitarias, cuyo consumo de energía eléctrica sea a cargo del Ayuntamiento de Tijuana o de sus paramunicipales. <i>(Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana Art. 15)</i>
BASE:	El consumo de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este impuesto. <i>(Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana Art. 15)</i>
TASA CUOTA O TARIFA:	La tarifa a la que estarán afectos los consumidores de la energía eléctrica de acuerdo al uso del servicio en un importe, conforme a lo siguiente: A) consumidores de la tarifas domésticas o residencial. 0.045 veces/mes. B) Consumidores de la tarifas comercial 1.00 veces/mes. C) consumidores de la tarifas industrial o Servicios especiales. 1.25 veces/mes. <i>(Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana Art. 15)</i>
COMENTARIOS:	Estarán exentos al pago de este impuesto tratándose de los consumidores que tengan contratados los servicios en las tarifas 5-A, servicio de bombeo de agua potable o negras, del servicio de bombeo de riego agrícola en baja tensión y media tensión (06,09,9M), así como por el servicio contratado por las entidades públicas federativas estatales y municipales. <i>(Art. 138-bis Ley de Hacienda Municipal.)</i>



CAMPECHE

TIPO DE CONTRIBUCION	DERECHOS
OBJETO:	Es objeto de este derecho, el consumo de energía eléctrica en calles, plazas, jardines y otros lugares públicos de uso común en los Municipios del Estado de Campeche. <i>(Art. 81 de la Ley de Hacienda Municipal.)</i>
SUJETOS:	Son sujetos de este derecho las personas físicas y morales que han contratado o contraten servicios de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Art. 82 de la Ley de Hacienda Municipal.)</i>
BASE:	El importe bimestral que resulte de la aplicación de las tarifas publicadas en el D.O.F. de fecha 15 de noviembre de 1976 o las que, en su caso, las sustituyeran. <i>(Art. 83 de la Ley de Hacienda Municipal.)</i>
TASA:	El monto del derecho se cubrirá a la compañía suministradora del servicio contratado a razón del 6%. <i>(Art. 83 de la Ley de Hacienda Municipal.)</i>
DEL PAGO:	Se hará a través de la compañía suministradora de energía eléctrica. <i>(Art. 84 de la Ley de Hacienda Municipal.)</i>
COMENTARIOS:	La compañía suministradora hará las retenciones correspondientes, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario e informará al H. Ayuntamiento de las recaudaciones respectivas Para 1999 el DAP representa, en monto, el principal derecho en el Municipio de Campeche con el 44.64% (en cantidades estimadas) L. Ingresos 99.



COAHUILA

TIPO DE CONTRIBUCION	DERECHOS
OBJETO:	Es objeto de este derecho, la prestación del servicio de alumbrado público, para los habitantes del municipio, se entiende, por servicio de alumbrado público el que el municipio se otorga a la comunidad en calles, plazas jardines y otros lugares de uso común. <i>(Código Municipal Art. 417)</i>
SUJETOS:	Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados en el área territorial municipal. <i>(Código Municipal Art. 418)</i>
BASE:	El importe para el calculo de este derecho será el que se establezca en la Ley de Ingresos de cada municipio. <i>(Código Municipal Art. 419)</i>
TASA:	El derecho se cubrirá sobre el consumo de energía eléctrica, de acuerdo a las siguientes tarifas: I-a, 2 y 3 al 5% OM y HM al 3% TS,SL,HSL,HT,HTL al 1.75% <i>(Ley de Ingresos del Municipio de Torreón Art. 9)</i>
DEL PAGO:	Se causará mensualmente. El pago se hará dentro de los 10 primeros días siguientes a que se cause cuando se haga en la oficinas de la Tesorería municipal en las instituciones autorizadas para tal efecto <i>(Ley de Ingresos del Municipio de Torreón Art. 9)</i>
COMENTARIOS:	El resultado que se obtenga de aplicar la tasa a las bases se cobrará individualmente a los usuarios en el recibo que expida la CFE de acuerdo al convenio celebrado con la forma que determine la Tesorería municipal. Los ingresos que perciban se destinarán al pago de mantenimiento y mejoramiento de los servicios de alumbrado público que proporcionará el ayuntamiento. <i>(Código Municipal Art. 422)</i>



COLIMA

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	El derecho de Alumbrado Público Municipal se causará como compensación por el servicio que presta a las poblaciones de los diversos municipios de la entidad. <i>(Art. 125 de la Ley de Hacienda Municipal)</i>
SUJETOS:	Son sujetos los propietarios, poseedores o usuarios de bienes inmuebles ubicados en los municipios de la entidad que contraten o hubieran contratado el servicio de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad o cualquier otra compañía de Luz y Fuerza... También son sujetos los propietarios, poseedores o usuarios de los bienes inmuebles colindantes con vías públicas que cuenten con infraestructura de alumbrado público en uso, aún cuando no hubieran contratado el servicio de energía eléctrica. <i>(Art. 126 de la Ley de Hacienda Municipal)</i>
BASE:	I.- Es base para el pago de este derecho: El importe del consumo facturado de energía eléctrica que hagan los consumidores, respecto de los contratos celebrados con la empresa prestadora de este servicio; II.- La medida en metros lineales de los lados Perimetrales de los predios baldíos o construidos, colindantes con vías públicas que cuenten con infraestructura de alumbrado público en uso, cuando el propietario, poseedor o usuario del predio no mantenga contrato de energía eléctrica vigente respecto del mismo. <i>(Art. 127 de la Ley de Hacienda Municipal)</i>
TASA Y CUOTAS:	El derecho de alumbrado público se pagará de conformidad con las tasas y cuotas siguientes: I.- Para los contribuyentes, cuya obligación encuadra en lo dispuesto por la fracción I del artículo 128 de esta Ley: a). Por los servicios domésticos y servicios generales en baja tensión, así como otros servicios en alta tensión por más de 20 kw de demana... 10%. b). Por lo servicios generales en alta tensión de 66 o más de kw de demanda, conforme a los siguientes rangos de consumo en km: Hasta 15,000,000..... 1.5% De 15,000,001 a 30,000,000..... 1.0% De 30,000,001 a 45,000,000..... 0.5% De 45,000,001 en adelante..... 0.4% II.- Para los contribuyentes, cuya obligación encuadra en lo dispuesto por la fracción II del artículo 128 de esta Ley, se pagará anualmente por cada (7) siete metros lineales de frente o fracción, colindantes con vías



COLIMA

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
TASA Y CUOTAS:	públicas que cuenten con servicios de alumbrado público en uso, el importe equivalente a un salario mínimo general diario de la zona económica del Estado de Colima. <i>(Art. 129, de la Ley de Hacienda Municipal).</i>
DEL PAGO:	El pago del derecho de alumbrado público se efectuará en la forma, lugar y plazo que, a continuación, se señala: I.- Si la obligación se deriva de la propiedad, posesión o uso de inmuebles, respecto de los cuales se mantenga contrato vigente de servicio de energía eléctrica, el pago se hará por conducto de la empresa prestadora del servicio... II.- Si la obligación se deriva de la propiedad, posesión o uso de inmuebles, respecto de los cuales no exista contrato vigente de servicio de energía eléctrica con ninguna empresa de las que alude la fracción anterior, el pago se hará en la Tesorería Municipal por anualidad adelantada durante el mes de enero de cada año. <i>(Art. 128 de la Ley de Hacienda Municipal)</i>
COMENTARIOS:	No es sujeto de pago los servicios que hubiera sido contratado o que se contrate para la operación de bombas de agua potable o negras, molinos de nixtamal y para uso agrícola. La empresa suministradora del servicio hará las retenciones correspondientes, consignando el cargo en los recibos que expidan por el consumo respectivo y rendirán un informe mensual y en cualquier ocasión que se lo solicite la Sría. De Finanzas del Gobierno del Estado, sobre el monto de los ingresos recaudados y su aplicación. Los ingresos recaudados serán destinados a cubrir el importe del consumo de energía eléctrica en las diversas poblaciones de los Municipios del Estado, así como a los gastos relativos a la aplicación, mantenimiento y reposición de dichos servicios.



CHIHUAHUA

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETIVO:	Es objetivo de este derecho, el servicio de alumbrado Público que el Municipio presta a través de sus contratantes en calles, plazas, jardines y en otros lugares de uso común. <i>(Código Municipal Art. 175)</i>
SUJETOS:	Son sujetos del mismo, los consumidores de energía eléctrica previstos en las tarifas de derechos que, anual mente, aprueba el Congreso del Estado. <i>(Código Municipal Art. 175)</i>
BASE:	Los derechos por el servicio de alumbrado público se cubrirán por los causantes sobre su consumo mensual de energía eléctrica, de acuerdo a las cuotas que señale la Ley de Ingresos del Municipio. <i>(Código Municipal Art. 176)</i>
TASA:	La tasa no podrá exceder del 5% sobre el importe de dicho consumo. <i>(Código Municipal Art. 176)</i>
DEL PAGO:	Los ingresos serán recaudados por conducto C.F.E., mediante el cargo correspondiente, que deberá hacerse en las facturaciones que formule a los consumidores sujetos al pago de este derecho. <i>(Código Municipal Art. 176)</i>
COMENTARIOS:	La CFE aplicará lo recaudado al importe de energía eléctrica, suministrada al Municipio y entregará a la Presidencia Municipal los remanentes, mismos que sólo se destinarán al mantenimiento, mejoras, reposición y ampliación de alumbrado público en el Municipio. La CFE enviará a la Presidencia Municipal un estado de cuenta mensual, especificando el importe de lo recaudado y el importe de lo aplicado, así como el saldo restante.



DURANGO

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	No se señala expresamente. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 208)</i>
SUJETOS:	Son contribuyentes del derecho de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común, los usuarios de las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 208)</i>
BASE:	La base de este derecho se hará sobre el resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 209)</i>
TASAS:	La tasa para determinar el monto de servicio público de iluminación será de un 6% en las tarifas 1, 2 y 3; del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C; y del 10% en las tarifas 8 y 12 y otras que establezca la C.F.E. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 209)</i>
DEL PAGO:	El derecho por el servicio público de iluminación será recaudado por conducto de la C.F.E. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 210)</i>
COMENTARIOS:	La C.F.E. aplicará los montos recaudados, de conformidad con los convenios que los H. Ayuntamientos celebren con dicha Institución.



GUANAJUATO

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CONTRIBUCIONES ESPECIALES
OBJETO:	El objeto de esta contribución será el servicio de alumbrado público que se preste en las calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 245)</i>
SUJETOS:	Los contribuyentes beneficiados. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 245)</i>
BASE:	La base de esta contribución se hará en las tarifas generales número 1, 2, 3, O-M, H- M, H-S y H-T aprobadas y publicadas en los términos de la Ley de Servicios Públicos de Energía Eléctrica y se liquidará en relación con las mismas, conforme a las tasas que señale anualmente la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Guanajuato. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 246)</i>
TASA:	8% respecto del importe facturado que resulte de la aplicación de las tarifas 1, 2, 3 O-M y H-M. 5% respecto del importe facturado que resulte de la aplicación de las tarifas H-S y H-T. <i>(Ley de Ingresos Municipal Art. 24)</i>
DEL PAGO:	El Gobierno del Estado se responsabilizará del pago por la prestación del servicio público de alumbrado de los Municipios, de conformidad con los convenios que celebre con la C.F.E., para el cobro de esta contribución. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 246)</i>
COMENTARIOS:	En caso de que resulte insuficiente la cantidad Recaudada para cubrir el costo del consumo se aplicarán las siguientes reglas: I.- La cantidad se cargará proporcionalmente a cada Municipio en relación a su factor de participaciones. II.- En los Municipios donde la recaudación sea mayor... se reintegrará el 30% de la cantidad excedente. III.- El 70% restante se aplicará a la diferencia que exista entre la recaudación total y el monto de consumo de energía para alumbrado público. IV.- Si aún existiera diferencia, ésta se aplicará en los términos de la fracción I a los Municipios que no estén en el supuesto de la fracción II de este artículo (art. 247).



GUERRERO

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	Este derecho se entenderá por el servicio de alumbrado público que el Municipio otorga. <i>(Ley de Ingresos Art. 47)</i>
SUJETOS:	Los usuarios de la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Ley de Ingresos Art. 48)</i>
BASE:	Será el importe del suministro de energía eléctrica que conste en el recibo de los usuarios de la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Ley de Ingresos Art. 48)</i>
TASA:	La recuperación de este derecho será con aportaciones equivalentes hasta por el 20% del importe del consumo. <i>(Ley de Ingresos Art. 48)</i>
DEL PAGO:	Los Ayuntamientos podrán efectuar el cobro respectivo o, bien, podrán celebrar convenios con la CFE, para que sea ésta quien cobre tal derecho. <i>(Ley de Ingresos Art. 48)</i>
COMENTARIOS:	<p>Los propietarios, poseedores o usuarios de predios sin construcciones o edificaciones o, bien, cuando no haya contratado el servicio, pero cuente con el servicio de alumbrado... la cuota anual de los derechos que alude el primer párrafo del art. 48 será de 2 días de salario mínimo general de la zona económica donde se encuentre el inmueble.</p> <p>Los Ayuntamientos podrán concertar con las organizaciones, empresarios y ciudadanos causahabientes las condiciones de pago. Para el mantenimiento que el Ayuntamiento preste al alumbrado público se cobrarán derechos mensualmente a cada predio ubicado en el Municipio por metro lineal de frente a la vía pública hasta 0.68.</p>



HIDALGO

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	Es objeto de este derecho, el servicio de alumbrado público que presta el Municipio a la comunidad en las calles, plazas, jardines y lugares de uso común. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 54)</i>
SUJETOS:	Se interpreta que serán los usuarios del servicio de energía eléctrica que tengan contratado el servicio con la C.F.E. o con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 56)</i>
BASE:	Será sobre el total del consumo que registren los Medidores de la Comisión Federal de Electricidad o, bien, de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 56)</i>
TASA:	Uso doméstico 5% Uso comercial 5% Uso industrial 1.5% <i>(Decreto de Cuotas y Tarifas de la Ley de Ingresos Art. Unico.)</i>
DEL PAGO:	Se carga a los recibos de la C.F.E. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 56)</i>
COMENTARIOS:	Se tiene previsto ingresos por este derecho para el ejercicio de 1998, pero los elementos de este derecho se encuentran incompletos, por lo que no se puede asegurar si este derecho se encuentra derogado o no.



MEXICO

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	Este derecho se causa por la recepción del servicio de alumbrado público. <i>(Código financiero del Estado de México y sus Municipios 161)</i>
SUJETOS:	Causan este derecho los propietarios, poseedores o usuarios de bienes inmuebles ubicados en el área urbana del Municipio que el Ayuntamiento determine, por acuerdo Institucional del Cabildo, considerando el grado relativo de existencia del servicio. <i>(Código financiero del Estado de México y sus Municipios 161)</i>
BASE:	El costo de servicio de alumbrado público será estrictamente igual a la erogación que, por este concepto, realicen los Ayuntamientos Municipales, incluyendo su mantenimiento; cantidad que será determinada por el presupuesto del Municipio. <i>(Código financiero del Estado de México y sus Municipios 162)</i>
TASA:	El monto será del 10% del cargo a cubrir por la recepción del servicio contratado cuando se apliquen las tarifas 1, 2 y 3 para el suministro y venta de energía eléctrica vigente y En los casos en que se deban aplicar las tarifas H-M u O-M y H-S o H-T, el monto del derecho será de 2.5% en la inteligencia de que el mismo no podrá exceder del 5.0 salarios mínimos elevados al mes. <i>(Código financiero del Estado de México y sus Municipios 162)</i>
DEL PAGO:	El derecho deberá ser pagado bimestralmente en la Tesorería correspondiente al lugar de ubicación del predio o, en su caso, por conducto de los terceros que alude el Código Fiscal Municipal. <i>(Código financiero del Estado de México y sus Municipios 162)</i>
COMENTARIOS :	Tratándose de predios con construcción o edificación o en su caso que no se haya contratado el servicio de energía eléctrica, el derecho será igual a un día de salario mínimo correspondiente al mes de enero de cada año de la zona económica en donde se ubique el inmueble... Tratándose de las microindustrias ubicadas en los inmuebles de referencia y que estén debidamente registradas en el padrón nacional de microindustrias estarán exentos del pago de los derechos previstos en este capítulo.



MICHOACAN

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS																																				
OBJETO:	Es objeto de este derecho el consumo de energía eléctrica en calles, plazas, jardines y otros lugares públicos de uso común en los Municipios del Estado de Michoacán. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 101)</i>																																				
SUJETOS:	Son sujetos de este derecho las personas físicas o morales, que han contratado o contraten servicio de energía eléctrica, con la Comisión Federal de Electricidad o cualquier otra compañía de luz y fuerza. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 102)</i>																																				
BASE:	Es base gravable de este derecho el importe del consumo mensual o bimestral que se cubra a la Compañía o Empresa suministradora del servicio, aplicándose la tasa que de termine la Ley de Ingresos Municipal. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 104)</i>																																				
TASA :	<p>Para los servicios domésticos comercial y de servicios generales en baja tensión será el 10%.</p> <p>Para los servicios trifásicos, industriales comerciales y de servicios en media tensión de 13.2 KV a 33.0 KV, conforme a los siguientes rangos de consumo en KW/H :</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;">Hasta</td> <td style="width: 40%;">10,000</td> <td style="width: 10%;">.....</td> <td style="width: 35%;">6%</td> </tr> <tr> <td>de 10,001</td> <td>30,000</td> <td>.....</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>de 30,001</td> <td>60,000</td> <td>.....</td> <td>4%</td> </tr> <tr> <td>de 60,001</td> <td>en adelante</td> <td>.....</td> <td>3%</td> </tr> </table> <p>Por los servicios generales en alta tensión de 66 o más KV conoforme a rangos de consumo en KV/H :</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;">Hasta</td> <td style="width: 40%;">5'000,000</td> <td style="width: 10%;">.....</td> <td style="width: 35%;">3%</td> </tr> <tr> <td>de 5'000,001</td> <td>15'000,000</td> <td>.....</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>de 15'000,001</td> <td>30'000,000</td> <td>.....</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>de 30'000,001</td> <td>45'000,000</td> <td>.....</td> <td>0.5%</td> </tr> <tr> <td>de 45'000,001</td> <td>en adelante</td> <td>.....</td> <td>0.4%</td> </tr> </table> <p style="text-align: right;"><i>(Ley de Ingresos Municipal Art. 14)</i></p>	Hasta	10,000	6%	de 10,001	30,000	5%	de 30,001	60,000	4%	de 60,001	en adelante	3%	Hasta	5'000,000	3%	de 5'000,001	15'000,000	2%	de 15'000,001	30'000,000	1%	de 30'000,001	45'000,000	0.5%	de 45'000,001	en adelante	0.4%
Hasta	10,000	6%																																		
de 10,001	30,000	5%																																		
de 30,001	60,000	4%																																		
de 60,001	en adelante	3%																																		
Hasta	5'000,000	3%																																		
de 5'000,001	15'000,000	2%																																		
de 15'000,001	30'000,000	1%																																		
de 30'000,001	45'000,000	0.5%																																		
de 45'000,001	en adelante	0.4%																																		
DEL PAGO :	Se cargará en los recibos de la Comisión Federal de Electricidad, salvo en casos específicos. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 106)</i>																																				



MORELOS

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	Mantenimiento del servicio (de alumbrado público) que presta en todo el Municipio. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 144)</i>
SUJETOS:	Son contribuyentes de este derecho las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios urbanos en el área territorial del Municipio. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 144)</i>
BASE:	Será el tipo de lámparas que existan en cada caso por metro lineal de frente a la vía pública. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 145)</i>
TASA CUOTA O TARIFA:	Se pagará la cuota por mantenimiento de alumbrado público por M.L.F. (metro lineal de frente) a la vía pública de .0082 a .041. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 145)</i>
DEL PAGO:	Los pagos de los derechos consignados en este capítulo serán cubiertos en forma bimestral, dentro de los primeros quince días de cada mes, en los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 140)</i>
COMENTARIOS:	Al parecer el pago de este derecho está relacionado con el predial al no especificar la forma en la cual serán recaudadas dichas sumas.



OAXACA

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art.41)</i>
SUJETOS:	Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficien del servicio de alumbrado público que proporcione el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicada, precisamente, frente a su predio. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 41)</i>
BASE:	Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 41)</i>
TASA:	La tasa a cubrir son: Para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C.; 02, 03 Y 07 8% Y para las tarifas OH, HM, HS y HT 4% <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 41)</i>
DEL PAGO:	El cobro lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignado el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 42)</i>
COMENTARIOS:	La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.



PUEBLA

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	Es objeto de este derecho el servicio de alumbrado público que presta el Ayuntamiento en el Municipio de Puebla. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 81)</i>
SUJETOS:	Son sujetos de este derecho las personas físicas o morales que sean usuarios del servicio de energía eléctrica proporcionado por la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 81)</i>
BASE:	Es base de este derecho el importe de los consumos de energía eléctrica que hagan los usuarios a la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 82)</i>
TASA O CUOTA:	Los derechos por el servicio de alumbrado público se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas: A) Usuarios de la tarifa 1, 2 y 3 sobre el consumo mensual 6.5% B) Usuarios de la tarifa OM, HM Y HS sobre el consumo mensual 2%. <i>(Ley de Ingresos Municipal Art. 13)</i>
DEL PAGO:	Este derecho se hará simultáneamente con el del consumo que se realice a la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 84)</i>
COMENTARIOS:	La C.F.E. retendrá las cantidades que, por derecho de alumbrado público, correspondan a los usuarios por sus consumos. Si lo establece el convenio (entre el Ejecutivo del Edo. y la C.F.E.) se aplicarán las cantidades retenidas al pago del servicio de energía y alumbrado público.



QUERETARO

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	El servicio de alumbrado público, (entendiéndose como contraprestación que exige el poder público, en apego de servicios de carácter administrativo prestados por él). <i>(Ley de Ingresos Art. 4 – X)</i>
SUJETO:	Los consumidores de energía eléctrica, de acuerdo a las tarifas identificadas con números 1, 2, 3, 8 y la 12 señaladas por la Superintendencia de zona Querétaro de la C.F.E. <i>(Ley de Ingresos Art. 4 – X)</i>
BASE:	NA (entendiéndose el importe del consumo de energía eléctrica a las tarifas identificadas). <i>(Ley de Ingresos Art. 4 – X)</i>
TASA:	La tasa será del 8% sobre el consumo de energía eléctrica. <i>(Ley de Ingresos Art. 4 – X)</i>
DEL PAGO:	El importe de este derecho será recaudado por la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Ley de Ingresos Art. 4 – X)</i>



QUINTANA ROO

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	El servicio de alumbrado público que el Municipio otorga a los poseedores propietarios y/o usuarios de bienes inmuebles en calles, plazas, jardines y otros de uso común. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 116)</i>
SUJETOS:	Los usuarios de la Comisión Federal de Electricidad. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 117)</i>
BASE:	Los derechos a que se refiere el artículo 116, podrán ser recuperados con aportaciones equivalentes al consumo de energía eléctrica que consta en el recibo de pago. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 117)</i>
TASA:	La tasa o aportación equivalente es del 5% sobre el importe de consumo. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 117)</i>
DEL PAGO:	Se hará a través de la C.F.E. en el plazo que resulte de los convenios celebrados que firme el Ayuntamiento. <i>(Ley de Hacienda Municipal Art. 117)</i>
COMENTARIOS:	Tratándose de predios sin construcción o edificación o cuando no se haya contratado el servicio de energía eléctrica, se cobrará una cuota anual de 2 días S.M.G. de la zona económica donde se encuentre el inmueble.



SONORA

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	La prestación del servicio de energía eléctrica. (Ley de Hacienda Municipal Art. 108)
SUJETOS:	Los consumidores de energía eléctrica, tratándose de propietarios y/o poseedores de predios baldíos urbanos y suburbanos, pagarán un derecho que estará en función al valor catastral de cada predio. (Ley de Hacienda Municipal Art. 108)
BASE:	La base será el importe del consumo señalado en los recibos que, por la prestación del servicio de energía eléctrica, expida la Comisión Federal de Electricidad. (Ley de Hacienda Municipal Art. 108)
TASA O CUOTA:	Sobre el consumo de energía eléctrica 3% (Ley de Hacienda Municipal Art. 108) La cuota, tratándose de predios baldíos urbanos y suburbanos, se pagará conforme a las siguientes: Rango de valor Catastral. Menor a 7,500.00 \$1.20 cuota mínima 7,500.01 15,500.00 0.000 1650 15,500.01 50,000.00 0.000 1655 50,000.01 100,000.00 0.000 1660 100,000.01 250,000.00 0.000 1665 250,000.01 500,000.00 0.000 1670 500,000.01 1'000,000.00 0.000 1675 Mayores a 1'000,000.00 0.000 1680 (Ley de Hacienda Municipal Art. 111-bis)
DEL PAGO:	La cuota es mensual, pero su importe se pagará en las fechas que señalen los recibos que expida la C.F.E.
COMENTARIOS:	Cuando el propietario y/o poseedor de predios que no cuenten con el servicio medido o facturado de energía pagarán las cuotas trimestralmente (marzo, junio, octubre, diciembre), en las oficinas de la Tesorería Municipal.



TAMAULIPAS

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	El servicio de alumbrado público. <i>(Ley de Ingresos Art. 24)</i>
SUJETOS:	Los propietarios, poseedores, usuarios de los bienes inmuebles ubicados en las áreas urbanas del Municipio que cuenten con el servicio de alumbrado público. <i>(Ley de Ingresos Art. 24)</i>
BASE:	El monto que servirá como base será determinado por el Cabildo, del importe a cubrir por el servicio contratado cuando se apliquen las tarifas 1C, 1B, 2, 3, OM, H5 Y HM. <i>(Ley de Ingresos Art. 24)</i>
TASA:	Será determinado por el Cabildo y tratándose de las tarifas OM, HS y HM el monto no podrá exceder de 3 S.M. diarios elevados al mes. <i>(Ley de Ingresos Art. 24)</i>
DEL PAGO:	Este derecho deberá ser pagado en la Tesorería Municipal, de acuerdo al período de facturación, a más tardar el día 10 del mes inmediato posterior al que se causa. <i>(Ley de Ingresos Art. 24)</i>
COMENTARIOS:	El Cabildo Municipal podrá eximir del pago de este derecho a los usuarios, cuando las condiciones económicas que prevalezcan lo justifiquen. El Municipio está facultado para celebrar convenios para el cobro de este derecho a través de la C.F.E. <i>(Ley de Ingresos Art. 24)</i>



TLAXCALA

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	La prestación del servicio de alumbrado público. <i>(Ley de Ingresos Municipal Art. 22)</i>
SUJETOS:	Los usuarios de los servicios de energía eléctrica. <i>(Ley de Ingresos Municipal Art. 22)</i>
BASE:	La base será el consumo de energía eléctrica por cada usuario. <i>(Ley de Ingresos Municipal Art. 19)</i>
TASA CUOTA O TARIFA:	El derecho se causará y pagará de acuerdo a los porcentajes que, a continuación, se señalan: Uso doméstico 6.5% Comercial 6.5% Baja tensión 6.5% Servicio general de alta tensión..... 2% Servicios especiales voltaje de mas de 66 kv 2% <i>(Ley de Ingresos Municipal Art. 22)</i>
DEL PAGO:	Se cargará a los recibos de consumo que expida la C.F.E. <i>(Ley de Ingresos Municipal Art. 22)</i>
COMENTARIOS:	La C.F.E. tendrá la obligación de informar al Congreso del Estado, a través de la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos. <i>(Ley de Ingresos Municipal Art. 22)</i>



YUCATÁN**Derecho Estatal**

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	El derecho por el alumbrado público se causará como compensación por el disfrute del citado servicio que se preste en las poblaciones del Estado. <i>(Art. 84 Ley de Hacienda del Estado de Yucatán).</i>
SUJETOS:	Son sujetos del pago de los derechos que se establecen, los consumidores de energía eléctrica en tarifas 1-A, 2 y 3, publicadas en el D.O.F. el 15 de noviembre de 1976 o en las que, en su caso, las sustituyan. <i>(Art. 86 Ley de Hacienda del Estado de Yucatán).</i>
BASE:	El consumo de energía eléctrica en las tarifas antes mencionadas. <i>(Art. 85 Ley de Hacienda del Estado de Yucatán).</i>
TASA , CUOTA O TARIFA:	La cuota del derecho de alumbrado público será igual al 5% sobre el consumo de energía eléctrica. <i>(Art. 85 Ley de Hacienda del Estado de Yucatán).</i>
DEL PAGO:	El derecho por el servicio de alumbrado público será recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, la cual deberá hacerse constar en las facturaciones que formule a sus consumidores sujetos de este derecho. <i>(Art. 87 Ley de Hacienda del Estado de Yucatán).</i>
COMENTARIOS	Las obligaciones de la C.F.E. El monto de los derechos que se recauden cubrirán, en primer término, el importe de energía que sea suministrado a los Municipios del Estado. Los remanentes cubrirán el mantenimiento y reposición de lámparas; amortizar los adeudos anteriores; y para ampliar o mejorar, en su caso, las instalaciones de alumbrado público a solicitud del Gobierno del Estado. <i>(Art. 88 Ley de Hacienda del Estado de Yucatán).</i>



ZACATECAS

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	DERECHOS
OBJETO:	El derecho por el servicio público de alumbrado que preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. <i>(Art. 17 de la Ley de Ingresos).</i>
SUJETOS:	Los usuarios que tengan celebrados contrato con la C.F.E. <i>(Art. 17 de la Ley de Ingresos).</i>
BASE:	El consumo de energía eléctrica. <i>(Art. 17 de la Ley de Ingresos).</i>
TASA:	Se aplicará la tasa del 8% sobre el consumo. <i>(Art. 17 de la Ley de Ingresos).</i>
DEL PAGO:	Se faculta a la C.F.E. para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado. <i>(Art. 17 de la Ley de Ingresos).</i>
COMENTARIOS:	Exceptúa a lo contemplado en la tarifa 9, relativa a la energía empleada para riego agrícola. <i>(Art. 17 de la Ley de Ingresos.).</i>

4.5. ANALISIS SOBRE LA FIGURA JURIDICA MAS ADECUADA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CONTRIBUCIONES POR ALUMBRADO PUBLICO.

Habiendo ya analizado la estructura jurídica que tienen las contribuciones que existen en distintas entidades federativas a fin de permitir a sus municipios el allegamiento de recursos por concepto de alumbrado público, y después de haber determinado y visto, en cierta forma con claridad cuál es la problemática más importante que se presenta y que consiste precisamente en el mal diseño que tiene la figura tributaria que se emplea en la mayor parte de las entidades federativas, en este apartado trataremos de hacer un análisis jurídico sobre cuál es la figura tributaria que pudiera per-

mitirnos con mayor facilidad el allegamiento de recursos, y principalmente trataremos de visualizar si pueden existir varias alternativas para la instrumentación de estos tributos.

En apartados anteriores analizamos que las contribuciones o tributos se dividen en impuestos, derechos y contribuciones especiales. Igualmente analizamos que estas diversas figuras tributarias no obstante tener algunos aspectos comunes, tienen algunas diferencias específicas que las distinguen entre sí, de tal suerte que analizaremos si es posible instrumentar ingresos tributarios derivados de la prestación de servicios públicos aplicando alguna de las tres figuras tributarias en cuestión.

No haremos en este subtema el diseño de la figura tributaria con todos sus elementos, sino que solamente trataremos de ver, con base en lo que dice la doctrina, cuál es la mejor figura tributaria que pudiéramos emplear para nuestro propósito.

4.5.1. Impuestos.

Existen múltiples definiciones acerca de lo que son los impuestos según diversos tratadistas. Así, Ernesto Flores Zavala en su libro: “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas” nos señala una idea fundamental acerca de lo que podría ser el impuesto, cuando dice: “El impuesto es en esencia, una aportación que deben dar los miembros del estado, por un imperativo derivado de la convivencia en una sociedad políticamente organizada, para que el estado se encuentre en la posibilidad de realizar las atribuciones que se le han señalado”¹. Como puede verse, este concepto difiere de muchas de las definiciones que estamos acostumbrados a escuchar, ya que contiene solamente las ideas esenciales de lo que en rigor comprende esta figura tributaria; no obstante, por el momento, y para los propósitos de este trabajo, esta definición puede resultar suficiente.

¹ Ernesto Flores Zavala, Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, Vigésima Octava Edición, México, 1989, página 47.



Puede apreciarse en la definición anterior, que se señala primeramente una obligación que con carácter imperativo se establece a los miembros del estado de hacer una aportación de recursos para que sean percibidos por el mismo, y se establece como una derivación de la convivencia de una sociedad organizada políticamente, que tiene un fin, que es precisamente que el estado encuentre la posibilidad de llevar a cabo atribuciones que se le han señalado dentro de sus objetivos.

Esta definición analizada, más que definir los impuestos, por su generalidad pareciera que es una definición de los tributos en sentido amplio, ya que también dentro de éstos se encuentran en términos generales las aportaciones que deben hacer los miembros del estado y que son por imperativo derivado de la convivencia de una sociedad políticamente organizada, y son también para que el estado se encuentre en la posibilidad de realizar las atribuciones que se le han señalado. Dicho de otra manera, quizá en esta definición pudiéramos englobar tanto los impuestos, como los derechos y las contribuciones especiales, de donde se deduce que requerimos de una definición más precisa del impuesto y quizá que se analice desde el punto de vista más jurídico. Para atender lo anterior, consideramos conveniente señalar lo que el Código Fiscal de la Federación establece como definición del impuesto, cuando dice: “impuestos son 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 sean distintas de las señaladas en la fracción II, III y IV de este artículo”². Como puede verse, el Código Fiscal de la Federación define por exclusión los impuestos, al señalar una definición residual que consiste en decir que será impuesto toda contribución que no sea derecho o contribución especial o aportaciones de seguridad social.

Este tipo de definiciones no resulta muy útil para los propósitos de análisis que perseguimos, ya que lo que más nos preocupa es conocer cuáles son los elementos determinantes de los impuestos, y para ello requerimos de una definición positiva y no residual. De ninguna manera estamos en des-

2 Artículo 2, fracción I del Código Fiscal de la Federación.

acuerdo con el contenido de la definición analizada, sino que únicamente por razones de método y para efectos de esta investigación, es importante contar con una definición que en forma positiva nos aporte luz sobre las partes que constituyen la materia de los impuestos; es decir, una definición específica de lo que podemos entender por este tipo de contribución. Al efecto cabe mencionar que el Código Fiscal de la Federación anterior al actual establecía: *“son impuestos las prestaciones en dinero y en especie que fije la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para sostener el gasto público”*.

Puede apreciarse del análisis de esta definición, que en ella se señalan con mayor claridad los elementos fundamentales de esta figura tributaria y, sin que nos metamos a indagar el por qué del cambio de la definición anterior a la definición actual, ya que eso no nos lleva a nada en este trabajo, basta señalar que en esta última definición sí podemos encontrar los elementos fundamentales de los impuestos. Por otra parte, esta definición coincide con los elementos que la doctrina señala como fundamentales para esta figura tributaria y con lo cual coinciden la mayor parte de los doctrinistas.

Haciendo el análisis de la definición, podemos encontrar que una de las características más importantes que pueden destacarse en ella, es que *“deben ser los impuestos establecidos por una ley”* esto es, deben ser legales, con lo cual quiere decirse que los impuestos deben establecerse siempre en una ley aprobada por el Congreso y sancionada por el Ejecutivo.

Se contiene también como elemento importante en la definición analizada, que los impuestos se establecerán *“para sostener el gasto público”*, lo que implica que el destino último de las contribuciones denominadas impuestos, es precisamente cubrir los gastos del estado. Puede apreciarse que no se hace una clasificación o una división en que se señale que determinadas contribuciones o determinados impuestos, serán destinados específicamente para cubrir ciertos gastos públicos; sino que todos los impuestos ingresarán al acervo común del erario y serán destinados también de manera general al gasto público.

Cabe mencionar también como característica importante en la definición del estudio, el carácter obligatorio del impuesto; es decir, este tributo no estará condicionado a la voluntad que de cubrirla tenga el obligado, sino que se señala como una obligación inexcusable, por lo cual una vez que se ubique el sujeto pasivo dentro del supuesto que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, deberá ser cubierta la cantidad que se establezca a cargo del contribuyente, sin que pueda depender de su deseo y voluntad hacer o no dicho pago.

Del análisis que hemos hecho sobre algunos aspectos de la definición de impuesto, podremos encontrar algunos elementos que nos acerquen al conocimiento de la naturaleza de esta figura tributaria. Dentro de ellos la de carácter obligatorio del impuesto, el que debe ser establecido en ley, y que servirá para sostener el gasto público. No obstante, en ninguno de estos tres elementos se señala sobre qué actividades o cuales son las fuentes o espacios económicos en donde pueden establecerse contribuciones o tributos denominados impuestos, a los cuales podemos a través de su análisis, encontrar si existe o no la posibilidad de establecer impuestos en relación con las actividades que los estados realicen en distintas materias, y, para nuestro caso particular, buscar cómo establecer dentro de las actividades que realizan los municipios en materia de prestación de servicios de alumbrado público, cómo establecer el gravamen más idóneo.

Efectivamente, en la definición de esta contribución no queda claro sobre qué fuentes puede o debe establecerse tal contribución, de donde resulta importante antes que nada, hacer algunas reflexiones sobre este punto, como podrían ser las siguientes.

Debemos señalar en primer lugar, que como es sabido, en el ámbito constitucional no se establece una delimitación de fuentes tributarias o actividades económicas traducibles en fuentes de ingresos para los municipios, para los estados o para la Federación. La Constitución no se ocupa de hacer esta distribución sino que establece lo que ha dado en llamarse concurrencia tributaria, es decir, tanto el Gobierno de la República, como los gobiernos locales pueden recurrir indistintamente a las mismas fuentes a fin de establecer las contribuciones necesarias para cubrir su gasto público.

La concurrencia de esta materia tributaria en nuestro sistema de derecho, nos resuelve sólo el aspecto jurídico acerca de qué figuras tributarias se pueden establecer válidamente; pero no nos da respuesta a la interrogante que se constituye en el punto central de nuestro propósito, que es la materia sobre la que es posible establecer contribuciones. Para llegar a encontrar respuesta a nuestra interrogante, habremos de recurrir a otras disciplinas, que puedan servirnos de apoyo para encontrar la naturaleza de las actividades económicas que se señalan como generadoras de contribuciones, y para lo cual es evidente que la ciencia de la economía puede ser un valioso apoyo para nuestro objetivo de análisis.

Efectivamente, podríamos destacar que son principalmente tres las actividades que de una manera u otra vienen siendo gravadas con impuestos de diferentes nombres, pero que en síntesis son aquellas que se relacionan con:

1. Generación de riqueza.
2. Manifestación de riqueza.
3. Transmisión de riqueza.

Estas tres actividades que podríamos interpretar como fundamentales para efectos de contribuciones, podemos apreciar que engloban en mayor medida las actividades que en la actualidad se encuentran con gravámenes en el derecho positivo.

1. Generación de riqueza.

Consiste, como su nombre lo indica, en aquellos actos que realiza el hombre para crear riqueza partiendo de la actividad industrial, la cual se refleja en la producción que consiste en procesar materias primas a través de la industria para convertirlas en productos que tienen un valor mayor que los insumos que se le incurren en el proceso de producción, habiendo en consecuencia un aumento de valor que indudablemente se traduce en la generación de nueva riqueza que es gravada con impuestos entre los que podría mencionarse el Impuesto sobre la Renta que es el más típico. Puede incluir-



se también en este supuesto las actividades de prestación de servicios de todo tipo.

2. Manifestación de riqueza.

En este concepto podrían incluirse todos aquellos hechos o actos que son reveladores de posesión de riqueza y que en consecuencia son indicadores de capacidad económica para soportar una carga tributaria, como sería, específicamente, en el ámbito municipal, el Impuesto Predial, o en otros ámbitos el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos o el Impuesto al Valor Agregado, que se basan, todos ellos, en la manifestación de capacidad económica para aportar al erario.

3. Transmisión de riqueza.

Esta se refleja a través de la actividad de trasladar riqueza de una persona a otra y que da motivo a ciertos gravámenes como serían, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, o Sobre Adquisición de Inmuebles, que van encaminados a gravar tributariamente los actos traslativos de riqueza.

Estas tres actividades, quizás sean las principales que podrían servirnos como indicadores en el ámbito económico a fin de delimitar espacios en donde pudieran generarse tributos. Lo anterior, aunque de manera elemental, puede constituir las fuentes principales de los impuestos, ya que atendiendo al principio constitucional, todos los impuestos que se establezcan deben ser proporcionales y equitativos y, en consecuencia, es imperativo el que exista por parte del contribuyente la capacidad económica suficiente para soportar la carga tributaria. Esto que en la doctrina ha dado en llamarse “el principio de la capacidad tributaria”, es un aspecto que no se debe perder de vista en el momento de establecer contribuciones.

Además de lo anterior, existe otra corriente que señala que no solamente es la capacidad tributaria la que debe tomarse en consideración para establecer las contribuciones, sino también “el principio de beneficio”, entendiendo como tal la medida en que los ciudadanos se benefician de los servicios públicos que presta el estado, y en este caso el municipio.

Pues bien, los servicios públicos, en atención a la forma en que se sufragan pueden ser divididos en servicios públicos generales y servicios públicos particulares; los primeros se subdividen a su vez en indivisibles e divisibles, como ya lo habíamos comentado con anterioridad, siendo indivisibles aquellos servicios que favorecen a toda la colectividad sin que pueda precisarse qué personas se benefician más con su prestación.

Por su parte, son servicios públicos divisibles aquellos que benefician a toda la colectividad, pero en los que es posible conocer quienes obtienen una mayor ventaja que el resto de los beneficiarios con la prestación de estos servicios.

Coincidimos con Emilio Margain Manautou, cuando establece *“la doctrina señala que los servicios públicos generales indivisibles deben satisfacerse con el rendimiento de los impuestos; los servicios públicos generales divisibles, con el rendimiento de la contribución especial y los servicios públicos particulares con los derechos o tasas”*.

“Para Inaudi son dos las características que debe reunir el servicio público que ha de satisfacerse con el impuesto: la indivisibilidad y la consolidación. Será indivisible cuando el estado, al prestar el servicio, no sabe cuánto de él va en beneficio de un solo ciudadano y cuánto en beneficio de otro. Por consolidación debe entenderse que el servicio indivisible ha de dar la sensación de que está plenamente satisfecho con las consecuencias que se originarían, en caso contrario, podrían llegar a ser graves”.

“Sin embargo, se considera que no es posible aceptar que el impuesto se establece esencialmente para satisfacer el costo de los servicios públicos indivisibles, en virtud de que en muchos países el grueso del gasto público se emplea en servicios públicos generales divisibles o cuando el costo de éstos es mayor que el de servicios públicos generales indivisibles, los que no se satisfacen mediante la aplicación de la contribución especial, sino esencialmente con el impuesto”.

“Por lo tanto, puede sostenerse que el impuesto se establece para satisfacer el gasto público en la medida en que las restantes fuentes de ingresos no rinden



lo suficiente para cubrirlo, o cuando no es recomendable que se satisfagan mediante la contribución especial con los derechos, sea porque el precio constituye un obstáculo de importancia a la finalidad buscada por el estado con la prestación del servicio, o porque por razones políticas o económicas no es recomendable precio alguno”.

“Por ello, algunos autores como Fritz Fleiner, sostienen que poca importancia tiene para su caracterización jurídica, el nombre que el legislador haya dado a cada una de esas contribuciones. Todo depende de cómo se implante en cada caso. En efecto, todo depende de si el poder público desea absorber con los impuestos la prestación de determinados servicios, o que los particulares lo auxilien con parte de su costo, o que éste sea cubierto íntegramente por los beneficiarios. Va a tener, expresa al respecto, que decidir si un servicio público debe ser cubierto con un impuesto o con una tasa, depende de la política financiera que el estado quiera seguir”.

“No obstante que la doctrina ha tratado de caracterizar perfectamente los ingresos que el estado exige coactivamente de los particulares, en la práctica encontramos ejemplos en los que no es posible distinguir con claridad si se está en presencia de un impuesto, de una tasa, o de una contribución especial, los que han querido precisar mediante la teoría de los precios”.³

Tomando en consideración las reflexiones anteriores, tomadas del texto del Maestro Margain Manautou, se pone de manifiesto que no es precisamente la naturaleza doctrinaria que pueda tener cada figura tributaria la que nos orientará en su concepción cuando éstas nazcan en la legislación positiva de un estado, sino más bien será la intención que tenga el estado mismo en establecer sus medidas de política fiscal las que orienten hacia qué parte de la riqueza o qué actividades generadoras de la riqueza deban ser gravadas por el tributo. Sin embargo, subsiste la necesidad de recurrir a la doctrina para ver dentro de las clasificaciones tributarias y los elementos que se requieren para cada una de ellas, si encontramos aquella que resulte

3 Emilio Margain Manautou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición, México 1989, Pág. 74.

más idónea tratándose de contribuciones derivadas de la prestación del servicio de alumbrado público.

En este orden de ideas, hemos venido analizando que los impuestos inciden sobre algunas de las tres actividades relacionadas con la riqueza que ya mencionamos en párrafos anteriores, y que el objeto de cada impuesto será siempre una actividad que en principio, presume la posibilidad económica del sujeto de ser capaz de solventar la contribución que se elija, pero también encontramos que esta contribución se establece de manera unilateral por el poder público y su finalidad de sostener el gasto público, sin que medie la condición a cargo del estado de otorgar algo a cambio de ese impuesto pagado por el particular. Esto es, no deberá dar el estado nada en forma particular y directa al sujeto pasivo del tributo denominado impuesto, de donde resulta necesario precisar un poco más al respecto. Efectivamente, si se atiende al principio de capacidad económica, nos encontramos con que los impuestos que se establezcan deben señalar cargas a los particulares en la medida que sostengan la posibilidad económica de cubrir las; y cuanto más económica tengan de hacerlo, mayor podrá ser en principio, la carga tributaria que se les establezca. No así tratándose del principio de beneficio, el cual será la medida de que cada ciudadano resulte beneficiado por la actividad que el estado realiza (en este caso el municipio) y que se traduce en servicios hacia éste, la que determine la medida en que cada contribuyente deberá aportar al sostenimiento del gasto público, independiente de alguna medida de la posibilidad económica que cada contribuyente tenga.

En la práctica no se aplican en forma pura estos dos principios que aparentemente entran en pugna, es decir, no se aplica solo el principio de capacidad tributaria, ni se aplica solo el principio de beneficio, sino que se será una combinación de ambos la que defina la carga tributaria, ya que no sería válido pensar en gravar en forma excesiva a un contribuyente que recibiese beneficios del estado en forma elevada, si éste no tuviese la capacidad económica para soportar tal sobre gravación.



Igualmente, resultaría absurdo gravar en forma exagerada a un contribuyente por el solo hecho de que tiene más capacidad económica, si éste no recibe ningún beneficio de parte del estado. De ahí que se opte por buscar un equilibrio de ambos principios, que den como resultado un justo medio que facilite alcanzar en mejor medida el objetivo de justicia y equidad tributaria que como imperativo establece la Constitución General de la República en su artículo 31, fracción IV.

De aquí que resulte evidente, que detrás de cada impuesto debe existir una actividad económica relacionada con la generación, la manifestación o la transmisión de riqueza que sirva de sustento al objeto mismo que se establezca, y ante cuya ausencia no podríamos hablar de la posibilidad de establecer un impuesto, ya que estaríamos ante una situación de insolvencia económica que haría que cualquier contribución que se fijase resultara inequitativa.

Abundando más sobre los impuestos y recurriendo al hecho generador de cada uno de ellos, que es el que le da vida al nacimiento del derecho del municipio para reclamar su entero a los contribuyentes, vemos que todos ellos constituyen actos en los que está en juego una riqueza que se transmite, se crea o se manifiesta. Es por ello que pudiéramos señalar, como un común denominador de todos los impuestos, es decir la existencia de esa manifestación que se aprecia de manera clara en estas acciones, y que pudiera constituir de algún modo, la justificación para el establecimiento de los impuestos mismos. Esto de ninguna manera quiere decir que estemos hablando de las medidas de política fiscal, que podrán gravar más o menos determinadas actividades generadoras o manifestadoras de riqueza; sino que, simplemente, lo que pretendemos decir, es que existe como hecho generador de los impuestos una actividad económica en la cual se manifiesta la existencia de una riqueza que se transmite, se crea o se expresa.

En este orden de ideas, y pretendiendo específicamente establecer impuestos por la prestación del servicio de alumbrado público, resulta que para vincular estos impuestos con alguna actividad realizada por los supuestos



sujetos pasivos de los mismos, tendríamos que ver cuáles de las actividades que se traducen en prestación de servicios o que de manera colateral o adyacente coadyuvan a que dicho servicio sea prestado, consisten en sí mismas, en la generación, manifestación o traslación de riqueza que pueda servir de soporte para el establecimiento de esta contribución. Resulta evidente que recibir servicios de iluminación en las vías públicas, plazas y jardines, no constituyen actividades de suyo generadoras transmisoras o manifestadoras de riqueza. Ni siquiera podemos decir que detrás de estas actividades exista, o sea, los hechos previos a los actos que sirvan de soporte para la prestación del servicio, pudieran de alguna manera tener relación con actividades de generación, transmisión, o manifestación de riqueza, y de ser así, éstos ya estarían gravados con impuestos cuyo objeto incide directamente en la riqueza misma, siendo entonces poco probable y en consecuencia muy difícil, si no es que imposible, utilizarlos como objeto para establecer contribuciones relacionadas con la prestación del servicio de alumbrado público.

En efecto, resultaría contraria a la doctrina hablar de un impuesto por la prestación del servicio de alumbrado público que no tendría sustento económico e independiente que le diera vida y soporte a esta contribución, y en consecuencia resultaría difícil, a la luz de los requisitos doctrinarios que se establecen para los impuestos, crear una figura tributaria que permitiera tener una eficaz recaudación de estos tributos.

Con relación al hecho generador, Antonio Jiménez González señala: “No estaría fácil la selección y definición de estos hechos generadores de la obligación de pagar impuestos, ya que en ello puede haber en algunos casos, mucho de subjetivo, contingente y coyuntural. Lo que para alguien es demostrativo de capacidad contributiva puede no resultar para otro y lo que en un país lo es, puede que no lo sea en otro y lo que en un momento denota esta capacidad económica puede que en otro ya no lo sea”.

“La exigencia de que la obligación de pagar impuestos sea un derivado de haber realizado determinados hechos que ponen en evidencia la capacidad de contribuir, no solo responde a la capacidad de garantizar ese flujo de re-



... cursos del administrado-contribuyente hacia el estado-fisco, sino además corresponde a una necesidad de satisfacer un postulado de equidad, ya que solo soportarán dicha obligación quienes tengan capacidad de contribuir, y sólo en la medida de ésta”.

“¿A quién corresponde la trascendental tarea de elegir y “crear” estos hechos generadores de la obligación de pagar impuestos? Al legislador. Es el estado quien a través del ejercicio de la función legislativa, mediante leyes, debe definir, cuáles son estos hechos”⁴.

Como puede apreciarse de lo comentado por Antonio Jiménez González en los párrafos que se transcriben, siempre será necesaria la existencia de la riqueza que permita soportar la carga tributaria y que además defina y dé soporte a los hechos generadores de los impuestos. De ahí que nuestra opinión sea en el sentido de señalar como esenciales para el establecimiento de los impuestos, que haya una manifestación, una traslación o una generación de riqueza en torno a la cual se fijarán los mismos.

En este orden de ideas, resulta evidente que no se puede establecer relación alguna entre el acto de la prestación del servicio de alumbrado público, con el establecimiento de una contribución denominada impuesto, ya que los actos necesarios para dicha prestación no implican ni generación de riqueza, ni transmisión de riqueza, ni manifestación de riqueza por parte de los sujetos pasivos del servicio; es decir, los beneficiarios, sino que desde el punto de vista tributario simplemente consiste en un acto que realiza el poder público en forma aislada y que no tiene un vínculo con la medida de la riqueza manifestada, transmitida o creada por parte de los sujetos que reciben el servicio.

Tal vez pudiera pensarse en el establecimiento de impuestos adicionales sobre los impuestos que ya tengan los contribuyentes, y que pudieran consistir en un porcentaje adicional a los impuestos establecidos cuyo des-

⁴ Antonio Jiménez González, Lecciones de Derecho Tributario, Editorial ECASA, Tercera Edición, México, 1991, páginas 58 y 59.

tino fuese integrar un fondo para el pago del consumo de energía eléctrica. Esto sería muy difícil de aplicación, dado que no podríamos encontrar un punto de equidad, ya que si lo fijamos en relación al impuesto sobre la renta, habrá empresas que reciban en forma importante este servicio de alumbrado público y que sin embargo operan en punto de equilibrio o con números rojos ante cuyo caso no habría la posibilidad de obtener algún impuesto adicional, dado que no hay impuestos a pagar en los estados financieros que esta empresa presente, y no lograríamos impactar con una carga tributaria en medida proporcional semejante a como estas personas morales reciben el servicio de alumbrado.

En efecto, es de tomarse en consideración que para que exista equidad y justicia en el establecimiento de impuestos, éstos deben exigirse en mayor medida a aquellos cuyo hecho generador en relación con el hecho que se tome de base, arrojen mayores elementos cuantitativos. De tal suerte que sería equitativo el impuesto que se estableciera a la prestación del servicio de alumbrado público cuando pagara más quien más servicio recibiera, independientemente de la relación existente en que pagara también más el que más pudiera pagar. Aquí podría reflexionarse también en cuanto al establecimiento de impuestos adicionales al predial o a la transmisión patrimonial en el que de alguna manera pudiera reflejarse una carga tributaria a los contribuyentes de estos impuestos aunque solo fuera en forma temporal y transitoria como habremos de verlo posteriormente.

En efecto, es indudable que los impuestos adicionales no resolverían el problema, dado que los elementos cuantitativos que se tienen que tomar como base para su pago, son totalmente ajenos al propósito de prestar el servicio de alumbrado público, y estaríamos en consecuencia ligando un gravamen cuyas políticas tienen un fin no fiscal, en principio, con gravámenes que se establecen atendiendo principalmente medidas de política fiscal, lo cual nos aleja de los propósitos que buscamos; sin embargo, no debemos venir con la idea de que en forma transitoria pudieran ser utilizados.



Por otra parte, si pensáramos en un impuesto extraordinario dedicado expresamente a prestar el servicio de alumbrado público, nos encontraríamos con el problema de que el hecho generador que buscásemos tendría que ser propio del gravamen, y se tropezaría con los obstáculos que ya antes decíamos en el sentido de no encontrar alguna actividad que genere, transmita o manifieste la riqueza y que nos sirva de punto de apoyo para tejer, a través de su información, los elementos constitutivos de esta contribución, resultando en consecuencia, que al pretender el legislador llevarlo al derecho positivo, pudiera serle difícil la labor legislativa, pero lo que es peor, cuando este se pretendiera cobrar, resultaría ineficaz, dado que sería muy combatible y pudiera ser tal vez no viable.

Se puede concluir este apartado con los siguientes comentarios.

1. Detrás de los impuestos, y como hecho generador siempre deberá existir un acto de generación, transmisión o manifestación de riqueza que sirva de soporte económico para el establecimiento de los impuestos y que se haya tomado como hecho generador.
2. La base para el cobro de los impuestos siempre será la medida en que esa riqueza se genere, se manifieste o se transmita.
3. Recibir la prestación del servicio de alumbrado público, no constituye manifestación, creación o traslación de riqueza, luego entonces, no pueden ser usados como hechos generadores para establecer impuestos.
4. Eventualmente podríamos pensar en impuestos adicionales, pero tendrían que girar en torno a las contribuciones inmobiliarias cuyos elementos fueron fijados atendiendo criterios de política fiscal, determinados en función de elementos precisamente fiscales que resultarán con seguridad distintos a los criterios y políticas con que deban establecerse los impuestos por la prestación del servicio de alumbrado público, en consecuencia no habría relación de proporcionalidad y equidad entre unos y otros, por lo que solo son recomendables en forma transitoria.



5. Pensar en un impuesto extraordinario para la prestación del servicio de alumbrado público, encontraríamos la misma dificultad señalada en el punto número tres, relativa a la dificultad para encontrar un hecho generador en el que válidamente se soporte.

4.5.2. Contribuciones Especiales.

Para Jacinto Falla Viesca⁵, las contribuciones especiales son todas aquellas exacciones públicas que se imponen justificadamente, en virtud del beneficio que reciben los propietarios de bienes inmuebles gracias a las obras públicas que realiza el ente público con fines de actividad pública, pero que siempre acarrea ventajas para los propietarios.

Este mismo autor, en la obra señalada, menciona que para Einaudi “Las contribuciones especiales son las compensaciones pagadas con el carácter obligatorio al organismo público con motivo de una obra realizada por él, con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas a los particulares propietarios de bienes inmuebles”.

Por otro lado, Antonio Jiménez González, afirma que “desde una perspectiva económica, la contribución especial se presenta como un instrumento de cobertura o financiamiento del gasto público cuando tiene el atributo de una divisibilidad; es decir, existen ocasiones en que el estado realiza determinadas actividades, cuyo beneficio es experimentado por el grueso de la colectividad; sin embargo, no obstante la inexistencia de una voluntad manifiesta del ente público, resulta que a la postre determinadas personas se benefician en forma especial con una cuota adicional, lo que constituye en equidad la exigencia de que el conjunto de la colectividad, cada persona de conformidad con su capacidad contributiva, aporte recursos económicos para el financiamiento de la actividad que constituye un satisfactor de la comunidad, pero además puede existir una obligación adicional a cargo de quienes en forma especial se benefician de dicha conduc-

5 Falla Viesca Jacinto, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición México 1981, Pág.136.



ta del estado. En el primer caso se está ante el impuesto y en el segundo ante la contribución especial”.⁶

Señala Sergio Francisco de la Garza, “La contribución especial es la prestación en dinero realmente obligatoria a cargo de aquellas personas que perciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provoca un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada generalmente económica.

Este autor agrega que hay tres clases de contribuciones especiales: la contribución por mejoras; la contribución por gasto y la contribución de seguridad social.⁷

Para Raúl Rodríguez Lobato “*las contribuciones especiales son la prestación en dinero establecida por el estado conforme a la ley con carácter obligatorio a cargo de personas físicas y morales por el beneficio especial que supone para ellas la realización de una actividad estatal, o porque ellas han provocado dicha actividad, que debe destinarse a sufragar los gastos de esa misma actividad.*”⁸

Según Emilio Margain Manautou, “*La contribución especial puede ser definida como una prestación que los particulares pagan al estado como aportación de los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de servicios públicos de interés general que los benefició o que los beneficia en forma específica*”⁹.

Para Dino Jarach “*Son contribuciones especiales los tributos que la ley establece sobre bienes inmuebles que experimentan un incremento de su valor*

6 Jiménez González Antonio, Lecciones de Derecho Tributario. Editorial ECASA, Segunda Edición. México 1986. Página 92.

7 De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, Décima Séptima Edición. México 1992, pág. 347.

8 Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Primera Edición, México 1983, Página 84.

9 Margain Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Octava Edición, México 1985, Pág. 121.

como consecuencia de una obra pública construida por el estado u otras entidades públicas territoriales”¹⁰

Por otro lado, Manuela Vega Herrero, considera “*Siendo la contribución especial una figura jurídica tan debatida doctrinariamente y con perfiles tan imprecisos, se han dado de ellas múltiples definiciones*”. Por cuya razón cree conveniente implementar una sistematización de los conceptos más elaborados con la finalidad de deducir las notas esenciales identificadoras del tributo de referencia y señala “*la corriente doctrinal que podremos denominar clásica, es la que concibe a las contribuciones especiales como contribuciones de mejoras, ocasionadas por el despliegue de una actividad administrativa, concretamente la realización de una obra pública o servicio del mismo carácter realizada en interés público, pero que proporciona ventajas completas o beneficios especiales a determinados individuos propietarios de bienes inmuebles*”.

“*Cierto sector doctrinal amplía el concepto del tributo que nos ocupa incluyendo en él, además de las contribuciones de mejoras otros conceptos y gravámenes, prestaciones debidas por la posesión de cosas o el ejercicio de actividades que exigen mayores gastos del ente público, habiendo incluso, quien incluye dentro del concepto de contribución especial las denominadas “contribuciones parafiscales”*”.

“*Una tercera posición que podríamos denominar de negación de la contribución especial, está avalada por aquellos autores que niegan autonomía tributaria a esta figura, considerándola como una especie de impuesto, y que, como lógica consecuencia, no entran a definirla*”.

“*A la vista de tres direcciones doctrinales, en torno al concepto de contribuciones especiales que hemos visto, entendemos que ampliar el concepto de contribuciones especiales a otros gravámenes como son los denominados tributos parafiscales, significa desvirtuar el concepto del tributo, en cuanto a*

10 Jarach Dino, Finanzas Públicas, Editorial Cancayo, Primera Edición, Argentina 1978, Pág. 344.



que la naturaleza y el carácter de éstos difieren notablemente de la contribución especial. Por otra parte, la postura de negación del concepto de contribución especial no la aceptamos, en base a que es un tributo con identidad propia por presentar su hecho imponible una estructura y un aspecto material del elemento objetivo diferentes de los restantes tributos”.

“Por estas razones nos adherimos a los que siguen el concepto de contribución especial a la contribución de mejoras, ya que a nuestro juicio, esta postura se ajusta estrictamente a la auténtica naturaleza de contribución especial”. “De acuerdo con esta concepción, las notas esencialmente tipificadoras del presupuesto de hecho de la contribución especial:

- a) Realización de una determinada actividad por el ente público consistente en concreto, en la realización de una obra en el establecimiento o ampliación de servicios públicos.
- b) Obtención de una ventaja especial por determinados individuos frente al beneficio general que la actividad pública reporta a la comunidad”.

“Dentro de estas notas esenciales se señalan otras accesorias, como la afectación de lo recaudado en el sentido de que los rendimientos del tributo han de destinarse a cubrir el costo de las obras o servicios o la necesidad de su establecimiento por parte del sujeto activo. Estas, sin embargo, son notas particulares que solo pueden predicarse frente a un ordenamiento jurídico concreto; así como por ejemplo que en nuestro régimen local no puede decirse que las contribuciones especiales sean en ciertos casos de necesario establecimiento, ya que es un tributo en parte discrecional no siendo obligatoria su imposición por el sujeto activo en determinados supuestos”.¹¹

Adolfo Carretero Pérez, apoyado en la Ley General Tributaria, manifiesta que la contribución especial es el tributo devengado cuando por efecto de una actividad en la administración se produce un beneficio patrimonial

¹¹ Vega Herrero Manuela, Las Contribuciones Especiales en España, Ministerio de Hacienda, España 1975, pág. 29.

para el sujeto pasivo al que proporciona una ventaja económica. Estos elementos son: una actividad pública no provocada por el sujeto pasivo y un enriquecimiento de éste respecto a los demás administrados por las ventajas que le reportan una obra o servicio público. Ese momento de valor no provocado por el sujeto pasivo de alguna manera refleja para la administración que vierte parte a ella, con la finalidad de cubrir el coste de la actividad pública que lo determina.¹²

En todo lo analizado en las definiciones que anteceden, se puede detectar con bastante claridad, que la contribución especial es un tributo porque constituye específicamente un acto de la autoridad, que establece una contribución a cargo de los particulares, pero que está vinculado a una necesaria acción del estado, traducida en un acto de autoridad tendiente a satisfacer una necesidad social colectiva, ya sea una obra pública o un servicio público que tiene la intención de beneficiar a la colectividad, o a una zona importante de la comunidad, y que no obstante otorgar este beneficio general, adicionalmente otorga un beneficio diferencial específico a determinado sector de la población, sin que hubiese antes existido la intención de la autoridad de proporcionar este beneficio especial adicional, o como coinciden casi todos los doctrinistas en denominar “diferencial”, que no obstante no habérselo propuesto, se logra este beneficio. Pero además, debe representar una actividad o acción de la autoridad, un costo específico y concreto de la administración pública, que puede buscar su resarcimiento a través de la derrama del costo de esa obra de servicio público a los particulares beneficiados por la obra, y no se trata de derramar el costo entre los que obtienen beneficio general de la obra, dado que entonces estaríamos ante el caso concreto de un impuesto, ya que precisamente éstos tienen como propósito: obtener la cooperación o contribución de los particulares para el sostenimiento del gasto público, sino que aquí estamos ante una figura diferente, mediante la cual el estado en cumplimiento de sus actividades normales, crea o lleva a cabo la realización de una obra o un servicio público que sí beneficia a toda la colectividad pero que adicionalmente en

12 Carretero Pérez Adolfo, Derecho Financiero, Editorial Santillana, S.A., Primera Edición, Madrid 1968, pág. 301.



forma particular y específica beneficia en una forma diferencial a determinado sector de la población, lo cual hace nacer la posibilidad jurídica y da el derecho al poder público, de derramar, si es que así lo desea, el costo de esta obra entre los beneficiarios adicionales de su realización.

Como puede verse, estas contribuciones especiales, nacen pues, del principio de beneficio y constituyen un poderosísimo auxiliar financiero para el administrador público, que obtiene la posibilidad de ampliar en forma importante su cobertura en la realización de obras y prestación de servicios al encontrar el mecanismo adecuado para resarcir al erario de los costos que representa la realización de este tipo de obras públicas.

Cabe también mencionar de manera importante, que no obstante constituir una fórmula financiera muy práctica, resulta también ser una fórmula política muy compleja y delicada. Implica todo un conjunto de acciones para encauzar adecuadamente la concientización ciudadana en el sentido del pago de estos tributos, que si bien nacen de manera unilateral y no violentan los derechos de los particulares, en esencia, sí resultan muy sentidas en virtud de que constituyen verdaderos cobros por obra pública que realiza la autoridad y que ésta puede encontrarse con la resistencia directa de los contribuyentes que en ocasiones argumentarán no haber deseado la realización de la obra o en su caso argumentará la inexistencia del supuesto beneficio que la autoridad le adjudica o pretende adjudicar a los bienes que son propiedad de ellos, máxime cuando estamos pretendiendo hablar del establecimiento de contribuciones especiales por la prestación de servicios públicos municipales.

Estas complicaciones a que aludimos anteriormente, y que en la práctica vician la esencia misma de las contribuciones, ocasionan la renuencia de algunas autoridades a su establecimiento, pero es indiscutible que hay una cercanía a lograr la liberación financiera en el sector público municipal, al lograr el resarcimiento de los gastos erogados en la administración de la obra pública, en particular en que ocasiona beneficios.



Pudiera resultar esto menos complicado en el ámbito de la recuperación de la inversión si se toman en consideración algunos elementos de la teoría del beneficio y que consiste en considerar que este beneficio no debe verse solo adjudicado en la propiedad inmobiliaria y particularmente en el incremento de valor de ésta, sino en un beneficio de otra índole, como pudiera ser el traducido en bienestar y comodidad y que ampliaría más la cobertura; también el beneficio que perciban los inmuebles, en relación con los destinos o vocación del suelo. En otras palabras, ya sea que se llame comercial o industrial, en cuyo caso, los propietarios de otros giros que operan ya en las propiedades podrían ser también llamados a aportar recursos para cubrir los costos de las obras realizadas, obteniéndose así, al ampliar la base de contribuyentes una derrama menor, y en consecuencia, una cantidad a pagar más reducida que indudablemente se reflejaría en el ánimo de sus contribuyentes dotándolos de una mayor disponibilidad a pagar su parte correspondiente.

Las contribuciones especiales podríamos clasificarlas de la siguiente manera:

- a) Contribuciones especiales por mejoras.
- b) Contribución especial por plusvalía.
- c) Contribución especial por gasto.
- d) Contribución especial de seguridad social.

4.5.2.1. Contribuciones por mejoras.

Son aquellas que se establecen a cargo de los particulares, cuando derivadas de la realización de una obra pública, éstos perciben un beneficio diferencial o adicional al que recibe el resto de la comunidad que está encaminada a servir esta obra. La realización de esta obra debe hacerse sin que la autoridad tenga como propósito específico beneficiar de manera diferencial a ninguno de los habitantes del lugar, sino que ésta, la lleve a cabo como parte de un programa específico de servicios y obras públicas, y colateralmente, resulta este beneficio diferencial a favor de alguno de los habitantes.



El beneficio diferencial a que aludimos, podrá consistir en mayor bienestar o comodidad llevado al propietario de los inmuebles establecidos en el área de influencia de la obra realizada. Estos beneficios, para algunos autores se traducen en aumento de valor de las propiedades; sin embargo, solamente consideramos para efectos de las contribuciones especiales por mejoras, que los propietarios de los inmuebles o algunas personas que sin ser propietarios realizan determinadas actividades, que resultan con un beneficio distinto al resto de los habitantes de la zona o de la población a que se lleva a cabo la obra.

4.5.2.2. Contribución por plusvalía.

Es aquella que se establece en virtud del aumento de valor que reciben determinados predios y que se deriva directamente de la realización de una obra, o de la puesta en marcha de un servicio público llevado a cabo por el Estado. Se entiende que el Estado en uso de sus atribuciones y cumplimiento de sus cometidos esenciales decide llevar a cabo la realización de una obra o poner en marcha un servicio público que es obligación del estado, y sin que sea un propósito fundamental de éste, se incrementa el valor de alguno o varios predios, como consecuencia de esa actividad del Estado, en cuyo caso los propietarios de los predios beneficiados podrán ser llamados por la autoridad a colaborar con ésta para el pago de la obra pública que se realizó. No obstante esto, es importante comentar que los beneficiados directos de predios en virtud de la realización de la obra, deberán de comparecer y colaborar con la autoridad municipal o estatal según el caso, en la medida que ésta le señale su cuota, siempre y cuando ésta no exceda del aumento total del valor que haya conseguido sus muebles, y que este aumento de valor se haya derivado directamente de la realización de la obra pública que llevó a cabo la autoridad. O sea, el pago o la cuota que se fije en cada contribuyente, podrá ser una parte de la riqueza en que su predio haya sido incrementado, pero nunca por encima del monto total del incremento percibido en virtud de la obra; esto implica que las cantidades que acumuladas sumen las cuotas obtenidas por todos los beneficiarios de la obra, pudiera en un momento dado alcanzar montos mayores a los que hubiese costado llevar a cabo la obra. Muy importante es, que los montos



de las cuotas que se fijan a cada contribuyente no rebasen el monto total de beneficio que éste hubiere recibido por la realización de la obra.

4.5.2.3 Contribución especial por gasto.

Es aquella cuyo presupuesto de hecho consiste en la realización de actividades del estado provocadas por el contribuyente, que implican un gasto público o el incremento del gasto público.

Sobre este punto señala Sergio Francisco de la Garza “otro caso por contribución por gasto se encuentra en los reembolsos que deben hacer los patrones propietarios de plantas industriales ubicadas fuera de las poblaciones, de acuerdo con el artículo 123, Fracción XXII de la Constitución Federal, respecto a los sueldos y prestaciones de maestros federales que imparten enseñanza en las escuelas que reciben el nombre de “Escuelas Artículo 123” que se establece para la educación de los niños cuyas familias viven alejadas de las poblaciones. El Gobierno Federal tiene que realizar un gasto especial provocado por la concentración humana representada por las familias de los trabajadores y sus hijos que deban recibir la educación primaria; la Constitución obliga a reembolsar dicho gasto que provocan las industrias establecidas fuera de los centros de población”.¹³

4.5.2.4 Contribuciones de seguridad social.

Esta contribución está representada por aquellas aportaciones que son a cargo de personas físicas y morales que son llamadas a garantizar un mínimo de seguridad social a las gentes que subordinan su esfuerzo y su trabajo a otras que se constituyen en patrones, y que nace a cargo de estas últimas, la obligación de garantizar un mínimo de bienestar social, y el Estado, al ser llamado a tutelar el cumplimiento de esta obligación, crea una exacción a cargo de estos sujetos pasivos que se torna a favor de la administración activa y que a su vez asume la responsabilidad de atender a través de personas morales constituidas ex profeso a satisfacer las necesidades esenciales del gremio del trabajador.

Obtención de Ingresos Derivados de la Prestación del Servicio de Alumbrado Público



Como puede verse, las contribuciones por mejoras y las contribuciones por plusvalía tienen en principio un elemento fundamental que consiste en que emanan de actos de autoridad, que tienen su origen en la voluntad misma de la autoridad, sin que el particular tenga que hacer nada si no es que recibir el beneficio derivado de aquella obra. En cambio, la contribución por gasto, implica la realización de un acto por parte del particular que provoca que la autoridad tenga que erogar recursos aplicados a satisfacer la necesidad provocada particularmente por el contribuyente ante cuyo caso es perfectamente justificable que este último tenga que cubrir los gastos ocasionados al Estado, para proporcionar el servicio que éste provocó. Esto es por una parte; por la otra, la contribución especial por mejoras y la de plusvalía implican que exista en favor del particular un beneficio individualizado, beneficio que no será en el caso de la contribución por gasto, ya que este gasto es una consecuencia de actos diversos no encaminados a provocar los actos que ocasionan el gasto, sino otros actos totalmente diferentes, industriales o empresariales y que traigan como consecuencia las necesidades de erogaciones específicas, que sin intención alguna por parte del generante surjan y provocan los gastos a que nos hemos referido. No sucede lo mismo en el caso de las contribuciones por mejoras y contribuciones por plusvalía, donde sí existe un beneficio directo derivado de la realización de la obra; en el primer caso, es decir en el caso de las contribuciones por gasto, implica que exista una acción por el particular, en primer término, luego que esa acción provoque un gasto en la administración pública, entonces estaremos en el supuesto de la existencia de esta contribución. Por otro lado, las contribuciones especiales por mejoras y plusvalía, implican una acción por medio de la autoridad (la realización de una obra, la prestación de un servicio), luego que esta acción provoque un beneficio, y que este beneficio sea no solo general sino también diferencial a favor de unos cuantos o de algunos en forma particular y de ahí nace la obligación de cubrir la contribución.



13 De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiera Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Décima Séptima Edición, México, 1992, pág. 357.

Salta a la vista que existe una marcada diferencia entre la contribución por gasto y la contribución por plusvalía o para obra pública, los actos que la provocan son distintos. Es decir, diametralmente opuestos en un caso del sector público y en otro caso del particular; la consecuencia final sí resulta coincidente, ya que son llamados tanto uno como el otro a aportar recursos para que la autoridad pueda salvar los gastos hechos, en relación con la contribución o el servicio que dio origen a la erogación. Ambos podrán tener en común además de la justificación de pago que se deriva en un caso de beneficio, y en otro del gasto ocasionado; también podrían tener en común las dos contribuciones, el poder ser exigidas haciendo uso de la fuerza de que está investido el estado a fin de obtener el pago por parte de los contribuyentes.

La otra contribución especial, o sea la contribución por seguridad social, emana por disposición de la ley y no implica la realización de un gasto específico en forma particular provocado por el contribuyente, ni tampoco la existencia de un beneficio, sino que el estado regula en la ley la obligación de quienes se ubican en cierto supuesto, están obligados a aportar determinados recursos para garantizar la seguridad social de sus trabajadores, ya que el estado ha decidido prestar a través de un organismo descentralizado esos servicios de seguridad que finalmente redundan en beneficio de la comunidad trabajadora, pero que no implican ningún beneficio, ningún gasto expreso, sino más bien la regulación de un gasto haciendo uso del principio de solidaridad y otros principios que se dan en las sociedades modernas.

4.5.2.5. *Análisis sobre la posibilidad de obtener ingresos para el alumbrado público a través de las contribuciones especiales.*

4.5.2.5.1. Contribución especial por mejoras.

La contribución especial por mejoras consiste en el establecimiento de un gravamen a cargo de los particulares en función de un beneficio especial que éstos perciben, traducible en bienestar o en comodidad y que se deriva en forma directa de una obra realizada por el poder público, el cual, preten-



diendo cumplir con sus cometidos específicos de gobierno, lleva a cabo la realización de obras, y éstas, al ponerse en marcha acarrear un beneficio diferencial mayor a algunos contribuyentes en relación con los demás, y es el caso de que en estas condiciones se puede establecer en términos generales el cobro de una contribución especial, que habrá que reflexionar si es posible el establecimiento de esta contribución para efecto de obtener recursos para el sostenimiento del servicio de alumbrado público.

El hecho generador de estas contribuciones especiales es precisamente la realización de la obra pública por el gobierno municipal, en función del beneficio especial y preferencial que percibe el contribuyente, en cuyo caso está en el supuesto de ser llamado a colaborar como lo hemos venido comentado, para sostener el gasto público, específicamente el relacionado o vinculado estrechamente con la propiedad inmobiliaria. Sin embargo, este hecho generador consistente en el beneficio diferencial traducido en bienestar o comodidad que recibe el particular, desde nuestro punto de vista no puede ser gravado con una contribución para cubrir el servicio de alumbrado público, en virtud de que los sujetos de estas contribuciones son beneficiados por una única vez; es decir, cuando se implementan las obras de infraestructura y se inicia la prestación del servicio, y no son precisamente los que se benefician en mayor medida con el alumbrado público, sino que más bien son aquellos que reciben algún beneficio especial diferencial en sus propiedades o en sus personas, casi en forma circunstancial pero que no tiene relación directa, o por lo menos muy escasa, con el servicio de alumbrado público. En tal virtud, al parecer resulta inadecuado pensar en el establecimiento de contribuciones especiales para cubrir el servicio de alumbrado público vinculándola con la contribución especial por mejoras, ya que ésta carece de indicadores válidos para poder establecer una contribución derramada en forma justa y equitativa entre los contribuyentes beneficiarios del alumbrado público, sino que pareciera más recomendable pensar en alguna contribución que permitiera derramar el costo del alumbrado en función del servicio, con la medida del servicio que cada contribuyente pudiera recibir en un momento dado.



4.5.2.5.2. *Contribución especial por plusvalía.*

En conclusión, esta contribución especial por plusvalía, podrá establecerse en aquellos casos en que al llevarse a cabo la realización de obras públicas por parte del gobierno municipal, reciben los particulares un beneficio especial que hace que sus propiedades inmuebles incrementen su valor. Es decir, adquieran un plus valor que es precisamente el que constituye el objeto de esta contribución, de manera tal que entre mayor sea el plus valor, mayor será la posibilidad que tenga el sector público de recuperar recursos derivados de ese plus valor, siempre y cuando no lo rebase con la contribución que establezca. De esta manera el hecho generador de la contribución es precisamente el plus valor adquirido por la propiedad del inmueble y que se ha derivado directamente de una obra pública realizada por la administración activa.

Resulta difícil pensar en que pudieran establecerse contribuciones especiales para el servicio de alumbrado público basado precisamente en este plus valor o incremento de valor que sufren o soportan las propiedades inmobiliarias, aunque pudiera, en principio, pensarse, en que esto, desde el punto de vista recaudatorio pudiera generar algún ingreso, pero dado lo esporádico de estas contribuciones, ya que se cobran por una única vez, resultan poco importantes los rendimientos que pudieran generar aunque no es del todo descabellada la idea de que pudiera establecerse una sobre contribución. De otro modo, sobre el incremento de valor que adquiere el inmueble, se establecería la contribución. valía que pudiera representar un determinado porcentaje, por un lado, y por el otro, un porcentaje adicional que se destinara al servicio de alumbrado público, tal vez esto pudiera, en alguna forma funcionar aunque en mínima escala, ya que no permitiría satisfacer cabalmente los requerimientos que se tuvieran para la prestación del servicio de alumbrado público y, por otro lado, pareciera no ser justa y equitativa la distribución de la carga tributaria por la prestación de este servicio público, pues no pagarían más los que más servicio recibieran, sino que solo pagarían quienes siendo propietarios de inmuebles, éstos obtuvieran un incremento de valor en virtud de la obra realizada.



4.5.2.5.3. *Contribución especial por gasto.*

Tal como hemos venido comentando, la contribución por gasto es aquella que se establece con el propósito único y exclusivo de recuperar costos que el municipio tiene que erogar para cumplir con determinada obligación relacionada con sus funciones de derecho público, pero que se provoca de manera especial por el particular que se beneficia de alguna manera con ese costo que el poder público ha tenido. Esto se manifiesta principalmente con la idea que se ha venido manejando en algunos casos en que el poder público tiene que asumir funciones que por disposición constitucional compete a los particulares y que el poder público tiene que realizar erogaciones para la protección de los intereses y necesidades de los ciudadanos, que aunque luego repita el costo en contra de los directamente responsables, a fin de obtener el resarcimiento de la erogación hecha, y que pueda provocar precisamente por el particular obligado a cumplir con determinada responsabilidad de hacer a cuyo cumplimiento acude el poder público.

La contribución especial por gasto consiste, entonces, en que dada la obligación de hacer determinados actos por parte de los particulares, y al no hacerlos éstos, el poder público lo realiza a su nombre. El gasto que éstos provocan se cobra luego al particular. Dicho de otra manera: el particular provoca que el municipio tenga que hacer gastos especiales y estos gastos especiales tienen que ser cubiertos por el particular.

El fondo jurídico de esta contribución resulta sumamente interesante, ya que en la búsqueda de recursos para la prestación de los servicios públicos, particularmente de alumbrado, pudiera pensarse en el establecimiento de alguna contribución especial valiéndonos de esta figura tributaria de gasto. La contribución especial por gasto, pudiera de alguna manera generalizarse, es decir, pensarse en que el costo de todo el servicio de alumbrado público que es provocado por necesidad de los particulares, pudiera pensarse a través de un programa genérico cuyos costos se distribuyeran entre los particulares beneficiados por este servicio público.



En efecto, el tener que atender el municipio a la prestación de estos servicios de alumbrado público, genera un gasto extraordinario a su erario y al tener que atender en forma extraordinaria este gasto, va a tener que hacer erogaciones especiales cuyo monto pudiera ser exigido a los particulares. Tal vez se pensara que es demasiado complicado establecer una contribución especial por gasto cuando se trata del alumbrado público, dada la enorme dificultad que se pudiera tener para individualizar los costos de operación que realiza el municipio para prestar este servicio. Sin embargo, no necesariamente deberá individualizarse en forma extrema el costo entre los particulares, sino que podría buscarse en alguna fórmula que sitúe a los ciudadanos en niveles de beneficio, en relación con sus pertenencias y sus actividades propias, buscar la manera de medir los grados de iluminación que las gentes pudieran recibir, de manera que pudiera calificarse el rango o la categoría de iluminación que los ciudadanos pudieran recibir, ya que esto, en alguna forma podría representar el gasto provocado a efecto de determinar las aportaciones que éstos debieran de cubrir para la prestación del servicio de alumbrado público.

Esta contribución especial tendría entonces como hecho generador precisamente los actos que realice el poder público para prestar el servicio de alumbrado y deberá derramarse buscando una fórmula adecuada de distribución entre los contribuyentes beneficiarios del mismo servicio.

Salta a la vista la complicación que pudiera tener la distribución de los costos del servicio de alumbrado público entre los particulares, ya que es éste precisamente el problema que se ha encontrado en el caso de los derechos de alumbrado público dado que existen y que han sido combatidos precisamente por la dificultad de hacer una derrama justa y equitativa entre los beneficiarios.

La diferencia que pudiera encontrarse en términos fundamentales respecto del establecimiento de una contribución especial del gasto y los derechos por el servicio de alumbrado público, consistiría esencialmente en que en estos últimos, es decir, los derechos, se fundamentarían básicamente en la prestación del servicio de alumbrado como un acto de dar a cargo de la



autoridad municipal y cuya satisfacción del servicio, haría nacer el derecho de hacer cobros a los particulares. Mientras que en la contribución especial por gasto, sería el costo general del servicio, partiendo de la hipótesis que es provocado precisamente el gasto por la exigencia de los ciudadanos en recibir el servicio de alumbrado público, cuya prestación se constituiría en el hecho generador de la contribución especial por gasto, subsistiendo la dificultad de hacer la derrama en forma adecuada entre los particulares, ya que es difícil determinar la medida en que cada uno de ellos provocó al Ayuntamiento el gasto por el servicio de alumbrado público.

4.5.2.5.4 *Contribuciones de Seguridad Social.*

En resumen, las contribuciones de seguridad social, son aquellas que se establecen para que se cubran los derechos de seguridad social de los trabajadores y que al encargar el poder público, esos derechos a ciertos organismos, éstos tienen que percibir ingresos que se establecen a través de la contribución de seguridad social.

Estos servicios de seguridad social, que se dan en el ámbito del gobierno federal, escasamente se dan en el ámbito del gobierno estatal, y menos aún, en el gobierno municipal que es del que nos estamos ocupando precisamente en este trabajo.

Por otra parte el hecho de pensar en el establecimiento de una contribución especial para alumbrado público que se basara en la contribución de seguridad social, pudieran resultar ruinosas para los patrones, o perjudiciales para los trabajadores, porque sobrecargarían las obligaciones patronales hacia los trabajadores, y quizá en un momento dado pudiera desviarse el espíritu de esta contribución que no es más que el cubrir, a través de una contribución, el costo que representa prestar estos servicios de seguridad social que son, en principio a cargo de los patrones y que el estado encarga a ciertos organismos que crea ex profeso para el cumplimiento de esas prestaciones fundamentales para los trabajadores. Por lo anterior, consideramos que no es viable el establecimiento de alguna contribución especial para prestar el servicio de alumbrado público cuyo hecho generador



coincidiera con el hecho generador de las contribuciones de seguridad social, fundamentalmente, porque no existen contribuciones de seguridad social en el ámbito municipal y, en consecuencia, no se da la coyuntura para su establecimiento en este nivel de gobierno y no es posible ni técnica ni jurídicamente recurrir a otro nivel de gobierno para su establecimiento.

4.5.3. Derechos.

La figura tributaria denominada derechos es muy controvertida y principalmente la relacionamos con la prestación de los servicios públicos, siendo en consecuencia esta figura tributaria, los recursos que percibe el municipio por los servicios que presta a los particulares, independientemente de que se haga la petición expresa de ellos, o que se presten por disposición de ley, pero siempre encontramos como un denominador común, la presencia de servicios que el municipio presta, pero con la característica importante de que hay una vinculación entre esos servicios y los particulares. No estamos hablando de los servicios en general que presta el municipio y en su caso las entidades federativas así como el estado nacional y que se contienen en la teoría tributaria denominada “principio de beneficio”, a los cuales nos referíamos anteriormente cuando decíamos que los impuestos se fijan en función del mayor o menor grado en que se beneficia el particular de los servicios que presta el estado. En aquel apartado no nos referíamos a los servicios públicos que se vinculan estrecha y directamente con los particulares de forma individualizada, sino que nos referíamos a todos los servicios que el estado realiza para toda la comunidad, en este caso en particular, el municipio, el cual los realiza para toda la comunidad en su conjunto y los cuales no siempre pueden ser vinculados con cada particular a efecto de cobrar el tributo que en este caso específico podría ser un derecho, como lo hemos venido manejando.

Efectivamente, en el apartado anterior hablamos de la existencia de los servicios públicos que presta el estado y señalamos que éstos podríamos dividirlos en servicios públicos generales y servicios públicos particulares. Señalamos que los primeros se subdividían a su vez en indivisibles y divisibles, siendo indivisibles aquellos servicios que favorecen a toda la



colectividad; o sea, que no puede precisarse qué personas se benefician más con su prestación; en tanto que los servicios públicos divisibles serían aquellos que benefician a toda la colectividad, pero en los que es posible conocer cuando un ciudadano tiene una mayor ventaja que el resto, por la prestación de esos servicios; finalmente señalamos los servicios públicos particulares que son aquellos que se prestan a petición de los interesados.

En este apartado solamente tomaremos en consideración los servicios públicos particulares y de los servicios públicos generales los que se denominan con el calificativo de divisibles.

Antes de continuar con este análisis, es oportuno definir primero el tributo denominado derecho, desde el punto de vista de la doctrina y desde el punto de vista de la legislación.

Para Sergio Francisco de la Garza “el derecho es una contraprestación en dinero obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al estado, prestados por la administración pública. Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio”¹⁴.

Puede apreciarse en la definición transcrita, que se señala el término “contraprestación” precisamente por la presencia de un servicio inherente al estado que justifica la prestación que el particular otorga a éste; pero además es obligatoria y establecida por la ley. O sea, que no es voluntaria y debe estar establecida en una ley, no en reglamento, ni en tabuladores que suelen tenerse en las ventanillas de atención al público, y el elemento de “servicios inherentes al estado” que implica también que estos servicios estén en función de los cometidos propios que son a cargo del estado. Aunque en este trabajo nos estamos ocupando del análisis de derechos municipales, podemos entender que no se contravienen los principios doctrinarios cuando sustituimos con la palabra municipio los casos en que aparece el término estado.

¹⁴ Sergio Francisco de la Garza, Op.Cit.; pág. 342.



La definición doctrinaria transcrita con anterioridad encierra los distintos matices que ensayan otros doctrinistas, por lo que ya no transcribiremos ninguna otra, dada la gran semejanza. En cambio, analizaremos una definición legislativa.

El Código Fiscal de la Federación define los derechos de la siguiente manera: “son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que preste el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentran 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”¹⁵.

Se destaca de esta definición, en primer término, que los derechos son contribuciones establecidas en la ley, lo cual se traduce, como ya antes habíamos comentado, que esta figura tributaria debe fijarse en una ley para que tenga su eficacia jurídica. De hecho, el reclamo o exigencia de que esta figura tributaria se contenga en un cuerpo legislativo, es una garantía para los ciudadanos que no se verán afectados en sus intereses de manera arbitraria o caprichosa por los funcionarios públicos, sino que será por una ley como estos tributos se establezcan.

Por otro lado, estas contribuciones se establecerán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación; (en el ámbito federal) o sea, que se encamina esta contribución a proveer recursos al estado derivados del aprovechamiento de sus bienes, pero solo los de dominio público. Otro punto importante a destacar se refiere a que se cubrirán también derechos por recibir servicios que preste el estado en su función de derecho público. Aquí es donde cabe el análisis que anteriormente habíamos hecho con relación a los servicios públicos del estado, estableciendo que serán solo aquellos que el estado realice en su función de derecho

15 Artículo 2º., fracción IV del Código Fiscal de la Federación.



público. La definición en comento, difiere mucho de la definición que manejaba el anterior Código Fiscal de la Federación, ya que se señalaba “son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley por el pago de un servicio”.

Salta a la vista que esta definición reclamaba solamente la existencia de la prestación de un servicio público por parte del estado, a cuyo pago obedecía el tributo que se establecía a cargo del particular; es decir, solamente se recibían por la prestación de servicios públicos y otros tipos de servicios en que se puntualizara con precisión en la ley a qué servicios se refería la definición misma, ya que solo decía: “el pago de un servicio”. Esto sin duda se prestaba a confusión, pero donde más énfasis se requiere hacer sobre el comentario, es por lo que respecta a que en ese tiempo no se consideraban derechos en el ámbito legislativo federal, “el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la federación”, ya que estos generaban recursos dentro del flujo de los productos cuando se señalaban como definición para éstos: “son productos los ingresos que percibe la federación por las actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias del derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales”.

Puede apreciarse aquí, cómo el cambio habido en las definiciones contenidas en el código viejo, con relación al reciente, es muy amplio, y lo que en un tiempo se consideraba producto, parcialmente pasó a ser derecho en el ámbito fiscal federal.

Lo hasta aquí comentado tiene como propósito aclarar y permitirnos ir acercándonos a precisar con mayor claridad la figura de los derechos, con el objetivo de examinar si dentro de esta figura tributaria denominada derecho podemos encontrar espacio para el establecimiento de tributos que viablemente nos permitan obtener recursos por la prestación del servicio de alumbrado público.

A nivel estatal, a la fecha algunas entidades federativas manejan la definición del antiguo Código Fiscal de la Federación, pero dado que otros coinciden con el nuevo concepto, los comentarios que haremos, así como las



reflexiones en cuanto a la posibilidad de establecer derechos por el servicio de alumbrado público, le son aplicables cabalmente, solo que las atribuciones en cuanto a la prestación de este servicio público correspondan a los municipios.

En el ámbito municipal, en algunos casos aún se emplea la figura de derechos considerándolos como prestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley en pago de un servicio, aunque en algunos municipios ya se ha avanzado hacia considerar también derechos los ingresos que se perciben por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público municipales.

De la definición que venimos analizando, es decir, la vigente en el Código Fiscal de la Federación, se puede deducir que con respecto a los derechos, son dos las partes fundamentales o aspectos principales en que puede dividirse esta definición y que sería, por una parte, lo que se refiere a derechos que se derivan del uso de los bienes de dominio público de la federación, y por otra, sería la que se deriva de servicios que presta la federación. De dichas partes pudiera hacerse un análisis particular de cada una de ellas en la inteligencia de que también sería válido para los estados y para los municipios, en virtud de la coincidencia que existe en su definición.

En cuanto a los bienes de dominio público municipales, la posibilidad de obtención de derechos dependerá del uso que de éstos se haga por parte de los particulares.

Quizá fuera posible intentar el establecimiento de alguna contribución para el alumbrado público, aparejada a estos derechos, como una especie de “contribución adicional” que se diera en cada caso específico; aunque no se tiene muy claro si pudiera haber alguna confusión dentro de los elementos de una contribución y la otra, (la principal y la adicional), de tal suerte que pudiera resultar menos complicado que pudiese tener vida propia un derecho por el servicio de alumbrado público aplicado a los bienes del dominio público, cuando éstos puedan ser usados por los particulares. Es decir, establecimiento de un derecho con destino específico y que se deri-



vara del uso de los bienes de dominio público municipal. Esto parece un tanto confuso, por lo que consideramos que lo más viable podría ser algún “derecho adicional” que se relacionara de alguna forma con el alumbrado público, y que tuviese su hecho generador en el hecho mismo del derecho que grava el uso de bienes de dominio público.

Esto no parece estar muy preciso, ya que no nos deja ver con claridad qué hay en el fondo como hecho generador, que establezca una vinculación estrecha entre el particular que usa el bien y la recepción del servicio de alumbrado público que pueda producir con dicho uso, sino que más bien pareciera como que habría solo un fin recaudatorio, buscando hacer un fondo, o tener recursos, simplemente, para el alumbrado público. Desde luego, que no es ese precisamente el objeto de este trabajo, sino encontrar la forma de vincular las contribuciones que se establezcan con hechos ciertos realizados por las personas, tales como aquellos que traigan como resultado el beneficio de recibir el servicio de alumbrado público, para que haya una relación directa entre la medida del servicio que cada sujeto pasivo recibe, y el monto de las contribuciones mismas, pretendiendo una mayor equidad, lo cual no nos parece que se diera si pensáramos en el establecimiento de una sobre tasa de los derechos por el uso de los bienes de dominio público municipal.

Ahora bien, si analizamos los servicios públicos de otro tipo que presta el municipio en su funciones de derecho público, encontraríamos que éstos se manifiestan a través de diferentes tipos de actos que el municipio realiza en ocasiones a petición del particular, en ocasiones por disposición de la ley, pero que unos y otros le dan al municipio el derecho de cobrar contribuciones a los particulares. Estos diferentes actos que el municipio tiene que realizar para cumplir con sus obligaciones derivadas de la propia ley; o bien, las que el particular solicita, implican costos al municipio y éste tiene que buscar resarcirse de estos costos señalando al particular una aportación para este fin. Estos actos pueden ser de diferente índole, pueden ser actos de autorizaciones, permisos, concesiones y otras de distinta naturaleza, pero que de alguna forma amplían la esfera del particular en cuanto a sus derechos.



El mecanismo que se tiene establecido para hacer estos cobros consiste en que se hacen previos a la prestación de servicios por parte del municipio, o en algunos casos es en forma simultánea el pago del derecho y la percepción del servicio que el municipio otorga a los particulares. Estos pagos se fijan en las leyes casi siempre a través de cuotas y éstas son semejantes para servicios semejantes; por lo general son unitarias por cada servicio, y debido a su naturaleza tan variable, tienen que ser establecidas en capítulos específicos de las Leyes de Ingresos. Los usuarios de los servicios o actividades que el municipio realiza en beneficio de los particulares y que les genera a éstos la obligación de pagar, enteran estas contraprestaciones precisamente por haber sido beneficiarios de los servicios o actividades que el municipio realizó.

Si buscamos el establecimiento de contribuciones por el servicio de alumbrado público en el rubro de los derechos, particularmente en esta parte, relacionando los servicios que el municipio presta, sean éstos servicios públicos o de otra naturaleza, pareciera que no tendríamos dificultades serias, ya que pretendemos establecer estas contribuciones por el servicio de alumbrado público relacionadas con los servicios públicos que el municipio da, difícilmente encontraríamos confusión, ya que el hecho generador de estos cobros es precisamente la actividad que el municipio realiza, consistente en prestar un servicio. Las políticas que se emplean para fijar los precios de los servicios son políticas que se unifican principalmente, en función de los costos, o también otros servicios que el municipio presta que atienden a políticas de incentivación o desmotivación de determinadas actividades que realizan los ciudadanos, y que en alguna medida podría permitirnos el establecimiento de contribuciones por el servicio de alumbrado público buscando que quien más servicios recibe más pague.

Por lo anterior podemos deducir que dada la naturaleza jurídica de la figura denominada derecho, pareciera que es la figura idónea para el establecimiento de contribuciones por el servicio de alumbrado público, ya que precisamente es la figura tributaria que tradicionalmente se ha empleado para el establecimiento de contribuciones por los servicios públicos.



Desde luego que no se pretenderá hacer uso de la potestad tributaria para fijar derechos por alumbrado público relacionándolos con la regulación de las actividades de los particulares, porque ahí sí encontraríamos serias dificultades para el establecimiento de estas contribuciones, mas no así, si seguimos la vertiente de fijarlos precisamente por la prestación de los servicios de alumbrado público relacionados directamente con la potestad que tienen los congresos locales para fijar tributos a favor de los municipios y que se deriven precisamente de la prestación de los servicios públicos que están a su cargo, tal como lo establece el artículo 115 de la Constitución General de la República.

Podríamos concluir este apartado señalando que:

1. Detrás de los derechos y como hecho generador de los mismos, siempre deberá existir una actividad realizada por el municipio consistente en la regulación de actividades de los particulares; la prestación de un servicio público o un servicio en general que se derive de una ley, o bien que se preste a solicitud del particular que será tomado como supuesto jurídico para poder realizar el cobro de derechos.
2. La base para establecer el cobro de los derechos siempre será el número de actos que realice la autoridad o la medida del servicio que el particular reciba cuando éste sea medible.
3. Proporcionar el alumbrado público, es precisamente una actividad que constituye la prestación de un servicio, y que por lo tanto se puede pensar en el establecimiento de derechos a cargo de los particulares que reciben los servicios aquí señalados.
4. No sería afortunado pensar en el establecimiento de una tasa adicional sobre los derechos que se cobren por otros servicios o por actos de autorizar, tolerar o consentir por parte de las autoridades municipales.
5. Deberá entonces existir una figura tributaria en este renglón, que se relacione directamente con la prestación del servicio público de alum-



brado, cuyo costo se derrame de manera proporcional y equitativa entre los ciudadanos que reciban este beneficio, procurando que se aplique el principio de que quien más servicio reciba más pague.

No nos ocuparemos en este apartado del diseño de la figura tributaria que pudiera hacerse en el concepto de derechos, ya que habrá un capítulo específico en el que habremos de ocuparnos de estos aspectos.



CAPITULO 5

ALTERNATIVAS DE DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA DERIVADA DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO

Contenido Temático	
5.1.	Recapitulación.
5.2.	Figura Tributaria que se empleará.
5.3.	Determinación de la Carga Tributaria General del Servicio de Alumbrado Público.
5.4.	Principios que deben considerarse en la distribución de la Carga Tributaria.
5.5.	Alternativas de distribución de la Carga Tributaria.
5.6.	Opción que se propone.



5.1. RECAPITULACION.

Antes de iniciar los temas correspondientes a este apartado, es conveniente hacer una recapitulación con el propósito fundamental de retroalimentar las ideas y conceptos que servirán de base para el desarrollo de este apartado y que tiene como propósito fundamental analizar la forma en que habrá de distribuirse la carga tributaria del servicio de alumbrado público, entre los beneficiarios del mismo.

Es pertinente recordar que iniciamos el capítulo primero con el análisis de las principales fuentes de ingresos municipales, haciendo una distinción entre los ingresos propios que son aquellos que las administraciones municipales obtienen en forma directa, tanto de la aplicación de sus propias leyes de ingresos como de la obtención de algunos otros recursos que se derivan de actos en los que la administración municipal actúa como si fuese un particular. Estos recursos los dividimos a recursos patrimoniales que son aquellos que se derivan del uso o aprovechamiento y de la explotación del patrimonio municipal; recursos tributarios, que son aquellos que se derivan de la aplicación de la competencia tributaria que consiste en aplicar las leyes de ingresos a fin de obtener de los ciudadanos las contribuciones necesarias para sostener el gasto público; los recursos derivados de sanciones, que son todos aquellos que tienen su origen en conductas que violan reglamentación y normatividad que existe en el ámbito municipal, y los recursos de empresas municipales que, como su nombre lo indica, provienen de organizaciones que se constituyen con recursos municipales y que prestan algún servicio público o elaboran algunos bienes y que en la actualidad ya casi no existen.

Por otro lado, señalamos también que los ingresos tributarios se clasifican en impuestos, derechos, y contribuciones especiales.

Dijimos también, que los impuestos eran aquellas prestaciones que establece el poder público en las leyes y que se destinan a sostener el gasto público municipal, mientras que los derechos son contraprestaciones que de alguna manera se vinculan con los servicios públicos y con la regulación

de las actividades de los particulares y, finalmente, las contribuciones especiales que son aquellas que se relacionan con actividades que realiza el estado y que sin proponerse beneficiar a ninguna persona en lo particular, resultan favorecidos algunos ciudadanos, principalmente en las propiedades en cuanto a su valor, y son en consecuencia, llamados a colaborar con la administración municipal.

Por otra parte, los recursos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son aquellos que se obtienen del no ejercicio de la potestad tributaria de las entidades federativas y de sus municipios a cambio de recibir ingresos a manera de compensación. Los principales ingresos que se reciben del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son: las participaciones, los fondos de aportaciones y los recursos derivados de la colaboración administrativa. Las participaciones provienen de la recaudación de impuestos federales que en virtud del Convenio de Coordinación Fiscal suscritos entre la Federación y los Estados perciben los municipios, a cambio, como ya antes dijimos, de no ejercer potestades en el ámbito municipal sobre algunos espacios tributarios que están siendo aplicados por el Gobierno Federal.

Por otra parte, se consideran también en este apartado los fondos de aportaciones que se señalan en el Capítulo Quinto de la Ley de Coordinación Fiscal y que constituyen transferencias de recursos que en principio corresponden al Gobierno Federal y que éste decide trasladar a las entidades federativas y a sus municipios a fin de que en forma directa sean estos niveles de gobierno quienes ejerzan el gasto de estos recursos. Finalmente y dentro de este renglón de ingresos se incluyen también los recursos derivados de la colaboración administrativa y que son incentivos que perciben los municipios por colaborar con los gobiernos estatal y federal en algunas actividades hacendarias cuya potestad no les compete a los municipios, pero que sí participan en la aplicación de cierta normatividad que los convierte en autoridad federal, recibiendo a cambio de ello algunos recursos.

Por lo que respecta a los recursos por transferencia, señalamos que son aquellos que se trasladan hacia el poder municipal a través de donaciones



o por actos de autoridad o por mandato de ley y que pasan a ser de propiedad municipal.

También señalamos los recursos crediticios como una fuente de ingresos municipales y que son aquellos que se derivan, como su nombre lo señala, de la concertación de deuda pública y que permite a las autoridades municipales proporcionar ciertos beneficios a sus ciudadanos aún antes de ser dueños de los recursos con que habrán de cubrirse estas acciones.

Como último renglón de recursos señalamos aquellos derivados de la colaboración ciudadana que consiste en la participación que tienen los habitantes de las ciudades, con aportación de recursos para obras de infraestructura para los servicios públicos o en la propia prestación de los servicios públicos a través de cuotas o aportaciones que realiza para el sostenimiento de los mismos.

La clasificación de las principales fuentes de ingresos municipales que se abordan en el capítulo primero, resulta necesaria para efectos de definir, en este apartado y el siguiente, cuáles serán las figuras de ingresos que se puedan aplicar para obtener recursos que sirvan para que las autoridades municipales puedan resarcirse de las erogaciones que tienen que realizar para prestar el servicio de alumbrado público.

En el segundo apartado, denominado Ingresos Derivados de la Prestación de los Servicios Públicos Municipales, nos ocupamos primeramente de establecer los aspectos jurídico conceptuales de los servicios públicos, así como la clasificación de éstos desde diferentes enfoques. Al efecto, hicimos el análisis de cada uno de los servicios públicos que se prestan en el ámbito municipal, para luego ocuparnos de la forma de prestación de los mismos, destacando que pueden ser prestados directamente por la administración municipal, o bien que pueden ser prestados por terceros. Analizamos en esta segunda vertiente, aquellos casos en que los servicios públicos se prestan por concesionarios o por asociaciones de vecinos o de colonos, para pasar luego a hacer el análisis de los ingresos que se derivan de la prestación de los servicios públicos cuando son prestados éstos en



forma directa, haciendo el análisis específico de cada servicio en particular, y también aquellos casos en que son prestados por terceros, como son los casos de la concesión y de las asociaciones de vecinos. Concluimos, que cuando estos servicios públicos son prestados directamente, el municipio es susceptible de percibir ingresos de ellos, mas no así en los casos en que son prestados por concesión o por asociaciones de vecinos ya que en estos casos pareciera menos probable la posibilidad de obtener recursos, ya que tratándose de la concesión, el único beneficio que pudiera recibir la administración municipal, es el hecho de liberarse de la responsabilidad de tener que prestar este servicio y que, tratándose de los casos en que son prestados por asociaciones de vecinos, los recursos que se perciben por la prestación de los servicios pasan a ser propiedad de estos organismos y se destinan a cubrir los costos que representa su prestación.

El tercer apartado lo destinamos a hacer el análisis del servicio de alumbrado público, en el que hicimos los comentarios respecto a los aspectos conceptuales y jurídicos de este servicio para luego ocuparnos de los elementos que conforman el servicio de alumbrado público y que son: el establecimiento de un sistema de iluminación, la prestación permanente, regular y continua del servicio; la participación directa del municipio; la concesión o participación de particulares en la prestación del mismo; la colaboración con el servicio de seguridad pública; y el mejoramiento estético de las ciudades.

Por otro lado, se analiza también en este mismo capítulo la forma de prestación del servicio de alumbrado público; los beneficios que proporciona a la ciudadanía la identificación de los beneficiarios del servicio; la forma de medir el beneficio individual del servicio de alumbrado público como último punto de este apartado y que resulta fundamental para poder hacer la distribución de la carga tributaria entre los beneficiarios.

En el capítulo cuarto que se titula “Obtención de ingresos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público”, se hace el análisis de los tipos de ingresos que por el servicio de alumbrado público se contemplan en las diferentes leyes de hacienda y de ingresos municipales en el país, y



se analiza también la principal problemática que en materia de ingresos derivados de este servicio se presenta en algunos municipios de México. Se analiza también la diversa normatividad que en materia de derechos de alumbrado público existe, haciendo una descripción de los elementos y características que tienen ésta en cada una de las distintas entidades federativas donde se tiene establecidos cobros por este servicio. Posteriormente pasamos a hacer un análisis sobre la figura jurídica más adecuada para el establecimiento de contribuciones por alumbrado público, analizando la procedencia o improcedencia de fijar ingresos por este servicio público en el ámbito de los impuestos, de los derechos y de las contribuciones especiales, concluyendo que por lo que respecta a los impuestos, salvo los impuestos adicionales, no es posible establecer en forma ortodoxa contribuciones en este renglón de ingresos.

Por lo que ve a las contribuciones especiales, se concluye en la dificultad, que se acerca mucho a la imposibilidad de establecer contribuciones especiales, pasando al análisis de los derechos, que, como se puede apreciar en el apartado correspondiente, resulta ser la figura más natural para el establecimiento de contribuciones por el servicio de alumbrado público, ya que esta figura tributaria es la que por excelencia puede ser utilizada cuando se pretenden establecer gravámenes por los servicios públicos.

De esta breve recapitulación podemos concluir que de las fuentes de ingresos que se pueden utilizar para cobrar el servicio de alumbrado público, la figura idónea para ello podrían ser los derechos, ya que se vinculan con los servicios públicos y la imperiosa necesidad que tienen los ayuntamientos de obtener recursos para la prestación de este servicio público, el cual analizamos desde algunos puntos de vista, destacando que la problemática principal del mismo radica en que la figura jurídica que se emplea para cobrar derechos por estos servicios, ha sido combatida por los contribuyentes y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado inconstitucional el establecimiento de los derechos cuando se vinculan directamente con los consumos de energía eléctrica de los contribuyentes. De aquí que resulte imperativo que se analicen nuevos diseños para estructurar estas figuras tributarias. Concluimos que serían precisamente los

derechos, pero con una distribución de carga que tenga como punto de referencia elementos distintos al consumo de energía eléctrica, y de lo cual habremos de ocuparnos en este capítulo.

5.2. FIGURA TRIBUTARIA QUE SE EMPLEARA.

Dijimos antes que la figura tributaria a emplearse sería la de derechos, ya que ésta es la que más se relaciona con la prestación de los servicios públicos en las diferentes definiciones de esta contribución en la diversa normatividad que existe en el ámbito municipal en México. A lo anterior podríamos agregar como justificación para el establecimiento de los derechos, el que detrás de éstos y como hecho generador de los mismos, siempre deberá existir alguna actividad realizada por el municipio consistente en la regulación de las actividades de los particulares; la prestación de un servicio público; o un servicio en general que se derive de una ley, o bien que se preste a solicitud del particular y que será tomado como supuesto jurídico para poder realizar el cobro de dicho tributo. Además, la base para establecer el cobro de los derechos siempre estará vinculada con el número de actos o la medida del servicio que el particular reciba, cuando éste sea medible, y que proporcionar el servicio de alumbrado público, constituye precisamente una actividad que reúne los elementos y características que identifican a los servicios públicos en general y que por lo tanto se puede pensar en el establecimiento de derechos a cargo de los particulares que reciben los servicios públicos y que por mandato constitucional el municipio está facultado a obtener ingresos derivado de dicha prestación.

Por otro lado, dijimos también que no es conveniente pensar en el establecimiento de una tasa adicional sobre los derechos que se cobren por otros servicios o por actos de autorizar, tolerar o consentir por parte de las autoridades municipales, debido a que cada uno de los servicios que se prestan, por sí mismo nos permite identificar las acciones que se realizan para hacerlos llegar a los ciudadanos y en consecuencia habrá que buscar el establecimiento de los tributos que en alguna forma consideren estos elementos que caracterizan la prestación de los mismos a fin de que puedan ser utilizados como medida de prestación y, en consecuencia, medida de pago



de la contribución, siendo entonces conveniente buscar la forma de crear la figura tributaria que se relacione directamente con la prestación del servicio, en este caso el de alumbrado público que es el que nos ocupa, y buscar que sea derramado de manera proporcional y equitativa entre los ciudadanos que reciben el beneficio, procurando que se aplique el principio de que quien más servicio reciba más pague.

En síntesis, podemos concluir que la figura tributaria idónea para el establecimiento de tributos por prestación de servicios públicos es la figura de los derechos y es precisamente por esa razón el que en este trabajo nos ocuparemos de proponer un diseño de derecho que contenga elementos propios vinculados con la prestación del servicio de alumbrado público a fin de proponer también una derrama justa y equitativa del costo que este servicio representa a las administraciones municipales.

5.3. DETERMINACION DE LA CARGA TRIBUTARIA GENERAL DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

Como carga tributaria en general, vamos a entender la cantidad del costo incurrido en la prestación de este servicio público, que la autoridad municipal decida, con la anuencia del Congreso, distribuir entre los contribuyentes beneficiados con este servicio público.

En efecto, podrá optarse en un momento dado por considerar como carga tributaria solamente una parte del costo que se incurra en la prestación del servicio o bien, podrá optarse por distribuir no solamente el costo total del mismo, sino algunos otros indirectos que pudieran también existir como costo en la prestación del servicio público.

Cuando nos referimos a que la distribución de la carga debe ser con la anuencia del Congreso, es precisamente porque la potestad tributaria en el ámbito municipal corresponde a este órgano legislativo, resultando indispensable el que este organismo colegiado al aprobar la ley de ingresos donde se establecerán los cobros por este servicio público, tenga la información suficiente a fin de que pueda dar su anuencia para que se establezcan

los gravámenes en la medida en que éstos sean propuestos por el propio ayuntamiento y, se tenga el convencimiento por parte de los legisladores en el sentido de la procedencia de estos gravámenes.

Desde nuestro particular punto de vista, la carga tributaria general sería aquella que se integrara en principio con el costo total que represente los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación directa del servicio público en todas las áreas donde éste se tenga establecido, así como la reposición de consumibles, como podrían ser las luminarias, fusibles, apagadores y otros artículos que son necesarios para que funcione en debida forma este servicio público. De igual manera, deberá también considerarse como uno de los costos que se incurren en la prestación del mismo, el mantenimiento de las líneas, los postes y las lámparas, así como el sueldo que se cubre al personal encargado de mantener en condiciones de utilidad las líneas, postes y lámparas y en general, que se ocupa de que este servicio público sea prestado en forma eficiente, considerando además la integración de una reserva razonable para reposición del sistema de alumbrado público y en su caso la expansión del mismo a otras colonias que dentro de la población no cuenten con este servicio.

Todos estos costos habrán de acumularse a fin de que nos den un costo total de la prestación del servicio público y que constituirá precisamente la carga tributaria general que habremos de distribuir entre los beneficiarios.

Para calcular el costo total aplicable a un ejercicio fiscal determinado y que constituya la carga tributaria general que se transformará en la base de la contribución, consideramos conveniente que se tomen en cuenta todas las erogaciones señaladas con anterioridad y que se realicen por el municipio en el año inmediato anterior a aquél para el cual se establezca el tributo, a fin de tener una cantidad real anual la cual deberá ser incrementada en un porcentaje igual al índice de inflación esperado por el Gobierno Federal, para el ejercicio fiscal en que se aplicará la contribución. Es decir, dado que no podemos saber por adelantado lo que nos costará prestar el servicio público en un año de calendario, es preciso recurrir a costos reales tenidos en el año inmediato anterior, actualizándolos con la inflación esperada por



el Gobierno Federal, en su programa económico para el mismo ejercicio, teniendo así una cantidad aproximada que se tomará como base para determinar la carga tributaria que habrá de derramarse a los contribuyentes en un ejercicio fiscal determinado.

5.4. PRINCIPIOS QUE DEBEN CONSIDERARSE EN LA DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA.

Si definir cuál será la carga tributaria que deberá de ser distribuida entre los beneficiarios del servicio público, resulta una tarea complicada, mayor lo será el hecho de distribuir dicha carga tributaria entre los beneficiarios del servicio público, ya que como hemos venido manejando en este trabajo, es sumamente complicado determinar la medida de servicio que cada contribuyente reciba y, en consecuencia, es también difícil considerar qué parte de la carga tributaria habrá de soportar cada contribuyente.

No obstante lo complicado, resulta fundamental el determinar la forma en que ésta deberá ser distribuida y qué elementos deben de tomarse en consideración que se acerquen más a la justicia y a la equidad tributaria.

Sabemos todos que son dos los principios tradicionales en cuanto a la distribución de carga tributaria entre los ciudadanos, siendo estos dos principios el de capacidad de pago y el principio de beneficio.

Los principios anunciados con anterioridad, en cierta forma pareciera que entran en pugna, ya que uno refleja la medida en que los ciudadanos reciben servicios o beneficios del poder público, independientemente de que tengan o no la capacidad económica de cubrirlos, mientras que el otro, se refiere a la posibilidad económica que tiene cada ciudadano de contribuir al gasto público, independientemente de que reciba o no beneficios del gobierno.

Puede apreciarse de entrada, que parecieran ser principios contradictorios o excluyentes; sin embargo, aplicando los dos pueden dar como resultado un mayor acercamiento a la justicia y equidad tributaria, tomando en con-



sideración, según el gravamen que se establezca, hacia qué fines responde tal contribución y definir cuál de los dos principios tendrá mayor aplicación en el diseño del tributo de que se trate.

En efecto, hay en cierta medida acuerdo entre los tratadistas al considerar que el principio de capacidad de pago, debe emplearse preferentemente tratándose de la contribución denominada impuesto, mientras que el principio de beneficio debiera ser considerado en forma preferente cuando se trate del establecimiento de tasas o derechos, ya que éstos se relacionan con los servicios públicos. Sin embargo, no son totalmente válidas estas tendencias, ya que la manifestación de acción del poder público para prestar los servicios públicos, se refleja en ocasiones mediante actividades que no son divisibles o cuantificables y que sin embargo requieren apoyo económico por parte de los contribuyentes para poder sostener el aparato administrativo en los tres ámbitos de gobierno, sin tener que recurrir hacia una diferenciación expresa de si se trata de derechos o tasas o bien de impuestos el tributo que se vaya a emplear, sino que lo más importante es que el poder público perciba los ingresos suficientes para cumplir con sus funciones fundamentales.

Fundamentalmente lo que debe pretenderse en el momento de establecer las contribuciones es que se tome como criterio básico para su diseño la equidad tributaria como un componente de justicia, de ahí que se tenga prácticamente consenso generalizado en cuanto a que los sistemas fiscales deben ser equitativos en el sentido de que cada contribuyente pague la parte que le corresponda aceptando de antemano la dificultad para que exista acuerdo acerca de cómo se deberá definir el término de justicia o cuota justa o parte justa que corresponda cubrir a cada contribuyente. Es por ello que las corrientes de pensamiento en cuanto al principio de beneficio y de capacidad de pago siempre estarán en pugna cuando se trate de definir alguna contribución.

Si atendemos al principio de beneficio, nos veremos en la necesidad de que al establecer la contribución, cada sujeto resulte gravado en la medida de los beneficios que reciba respecto a los servicios públicos existentes; es



decir, será verdaderamente equitativo aquél sistema fiscal y en consecuencia la contribución que se establezca cuando exista alguna relación entre los costos de los servicios y la medida de beneficio que reciban los contribuyentes.

Por otro lado, si nos inclinamos al análisis del principio de capacidad de pago, las contribuciones serán evaluadas en sí mismas, ya que el sector público requiere de cubrir determinados costos y éstos deberán ser aportados por los contribuyentes en la medida del costo total que aspire invertir el poder público y éste se distribuirá entre los contribuyentes atendiendo a la posibilidad económica que éstos tengan de cubrir, independientemente de que sean susceptibles o no de recibir beneficios o servicios que pueda prestar el organismo en un momento determinado.

La problemática principal de este último principio radica en la dificultad de medir la capacidad de pago de los contribuyentes, ya que no solamente están en relación directa con la posibilidad económica o con la medida de riqueza que cada uno posea, sino que también estarán estrechamente vinculados con el cúmulo de obligaciones económicas que cada uno de estos pueda tener en un momento dado, resultando en consecuencia, complejo el establecimiento del criterio a seguir. En otras palabras, habrá casos de contribuyentes que teniendo la misma situación económica que otros, tengan mayores compromisos familiares por número de hijos o por características físicas de éstos que obligan a erogaciones extraordinarias, en cuyo caso es fácilmente comprensible el hecho de que aunque se tengan los mismos recursos, no se tiene la misma capacidad de pago.

Puede apreciarse que lo que se está tratando de encontrar con estas reflexiones, no es la justificación del nacimiento del tributo para la obtención de recursos para el alumbrado público, sino la manera en que estos derechos sean distribuidos entre los particulares, o sea la forma de distribuir la carga tributaria haciendo uso de la característica de instrumentalidad de que están dotados los tributos; y se busca la manera de que la carga tributaria se derrame en justicia, atendiendo a ciertos parámetros y criterios establecidos, como son: los servicios que del municipio recibe el particular y la

posibilidad que tiene cada contribuyente, de corresponder, sin arruinarse, al pago de las contribuciones que se le asignan.

Es claro que cuando hacemos alusión al principio de beneficio, queda de manifiesto que la vinculación de este principio es en relación con los servicios públicos que el particular recibe, y la aportación o carga tributaria que éste debe soportar; sin embargo, no está muy claro a qué servicios públicos se refiere este principio, si es a todos aquellos servicios públicos que se pueden prestar, incluyendo divisibles e indivisibles, o para cuales servicios públicos sería aplicable este principio de beneficio, por lo que resulta muy difícil ubicar con claridad en el contenido del mismo, el principio que se aplicará porque si lo aplicamos exclusivamente para servicios divisibles, cómo habremos de resolver la distribución de la carga tributaria cuando se trata de servicios indivisibles, como es el caso del servicio de alumbrado público.

Pareciera que este principio es de mejor aplicación tratándose de servicios divisibles cuya unidad de medida de prestación es detectable con facilidad, en cuyo caso resulta simple el establecimiento de la contribución para cubrirlos; sin embargo, tratándose de servicios como el que nos ocupa, la distribución de la carga tributaria se complica.

Por estas reflexiones, y otras que no se están anotando aquí por considerarse, en cierta forma ocioso, creemos conveniente tomar para la distribución de la carga tributaria por el servicio de alumbrado público, ambos principios, es decir, tanto el de la capacidad de pago como el de beneficio, privilegiando este último por tratarse de que son contribuciones las que se establecerán para cubrir un servicio público y que la contribución que habremos de utilizar son los derechos; sin embargo, habremos de buscar la forma de que aunque se apliquen ambos principios, el de beneficio refleje un componente relativamente mayor que el de capacidad de pago, buscando un mayor acercamiento a la justicia y equidad tributaria.

En efecto, al hacer el análisis de la contribución que propondremos, veremos cómo estamos combinando ambos principios, y veremos también cómo



el de beneficio resulta reflejado en la medida de servicio que cada beneficiario recibe del gobierno municipal por el servicio de alumbrado público y, por otro lado, las condiciones económicas que éste puede tener reflejadas a través de elementos económicos que sirvan de indicadores para un acercamiento de medida de la capacidad de pago que cada contribuyente pueda tener.

5.5. ALTERNATIVAS DE DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA.

La problemática principal para el rediseño de la contribución de alumbrado público, como lo hemos venido manejando en este trabajo, consiste fundamentalmente en la distribución de la carga tributaria, por lo que en este apartado procuraremos abordar algunas alternativas que nos permitan cumplir con este propósito y de las cuales visualizamos fundamentalmente tres y consisten en: prorratear el costo del servicio público de alumbrado entre los beneficiarios del mismo; establecer alguna distribución vinculada con la propiedad inmobiliaria; y el establecimiento de impuestos adicionales, determinando en este mismo capítulo como último apartado cuál es la opción que pudiera resultar más recomendable.

5.5.1. Prorrateo del costo del servicio.

Es natural que si vamos a distribuir la carga tributaria, del costo del servicio de alumbrado público entre los ciudadanos, un primer intento consista en considerar que cada uno de los habitantes de la población tiene el deber de cooperar para el sostenimiento de este servicio público y una de las formas naturales de hacer la distribución de la carga consistiría precisamente en dividir el costo del servicio entre algunos elementos como podrían ser cada uno de los beneficiarios, o bien todas las viviendas que se encuentren en el área del disfrute del servicio del que nos ocupamos.

Cada una de estas dos formas de distribuir la carga tributaria, tiene algunos convenientes o inconvenientes y de lo cual nos ocuparemos a continuación.

5.5.1.1. Prorrateo del costo del servicio por persona.

Este esquema consistiría fundamentalmente, en determinar a través de algunos elementos informativos válidos, el número de personas que habitan en una determinada zona que se encuentre a su vez dentro de la circunscripción territorial que disfruta de alumbrado público, a fin de derramar en forma igual el costo de este servicio entre las personas que ahí habiten.

Esta forma, aunque en apariencia pudiera ser sencilla, tiene una serie de complicaciones, ya que sería difícil determinar con precisión el número de personas que habitan en la zona, por lo que habría que recurrir a conteos especializados a fin de llegar a determinar un padrón de usuarios o de beneficiarios y que a su vez fuera el que sirviese como divisor a fin de encontrar la cantidad a pagar por cada habitante.

Esta forma de distribuir la carga, además de la complicación de la determinación del número de habitantes beneficiados, tiene también el inconveniente de que en el momento de pretender exigir de manera coactiva el pago de la contribución, muchos de los habitantes aún no son ciudadanos y en consecuencia, por ser menores de edad, es difícil que se les determine alguna responsabilidad tributaria.

Independientemente de lo anterior, esta forma de distribuir la carga tributaria difícilmente podría responder a principios de proporcionalidad y equidad, y menos aún, los de capacidad de pago y de beneficio que son los que hemos privilegiado para este trabajo, ya que la sola existencia de las personas pareciera no ser suficiente motivo para que quedaran sujetas a contribuir y en forma igual cuantitativamente hablando, los menores de edad y los adultos y dentro de éstos los ancianos que no perciben ingresos y que serían forzados a participar en colaboración para el sostenimiento de estos servicios.

En efecto, esta forma de prorrateo por persona difícilmente puede permitir hacer una distribución en la que puedan aplicarse principios tributarios básicos que pudieran dar como resultado un tributo que cumpliera con los



principios fundamentales de proporcionalidad y equidad y que atendiera por lo menos a que pague más servicio quien más servicio requiera, a la vez que pague más contribución quien más posibilidades tenga.

Quizás en una forma más compleja de hacer la distribución de la carga entre los beneficiarios del servicio de alumbrado público, sí podría considerarse como uno de los elementos el número de habitantes beneficiados, pero no como único indicador, sino que podría pensarse en que una parte del costo del servicio sí fuera distribuido entre el número de personas que habitaran la zona, aunque habría que pensar en aquellas que ya hubiesen alcanzado la mayoría de edad, y quizá también en excluir a todos los ancianos o a las personas que por invalidez o algunas características especiales económicas que éstas pudieran tener, de tal manera que se reduciría en forma considerable el número de personas entre quienes se tendría que distribuir la carga tributaria, subsistiendo la problemática que antes señalábamos en el sentido de tener empadronadas como contribuyentes a todas las personas que habiten esta zona.

5.5.1.2. Prorrateo del costo del servicio por viviendas.

Pareciera ser más acercado a un esquema viable el hacer el prorrateo del costo del servicio entre el número de viviendas que existiesen en un momento dado en la zona iluminada, considerando como contribuyente de este servicio público, en principio al propietario de todos los inmuebles que existiesen en la zona, poniendo a su elección la posibilidad de repetir trasladando el costo de este servicio a los arrendatarios, en aquellos casos en que no sea el propietario quien habite la vivienda por la cual se está cobrando esta contribución.

En este orden de ideas, se podría tener un poco de más cercanía hacia la equidad, ya que cada vivienda, considerada como una unidad individualizada, podría considerarse como unidad de distribución del costo del servicio, independientemente de las personas que habiten la vivienda.



Esta forma de distribución tiene el inconveniente de que habrá viviendas muy importantes cuyos propietarios tengan sobrada capacidad contributiva, mientras que habrá otras que no lo sean así, y tendrán tanto unos como otros que pagar la misma cantidad para sostener este servicio público, sin importar, en qué medida este servicio sea recibido y, como lo hemos venido manejando, menos se considera la capacidad de pago cuya incurción en la derrama del costo del servicio, pareciera ser obligatoria.

Tal vez una contribución en la que el prorratio se hiciese porcentualmente hablando, considerando en principio los habitantes para distribuir entre ellos una cierta parte del costo y la otra por número de viviendas, pudiera acercarnos un poco a hacer una derrama más equitativa, aunque pareciera que seguiría adoleciendo de bases para aplicar los principios tributarios de capacidad de pago y de beneficio.

5.5.2. Distribución vinculada con los predios.

Esta distribución consiste en establecer alguna relación entre la distribución de la carga tributaria con los predios y en consecuencia con sus propietarios a fin de establecer una relación directa entre la propiedad inmobiliaria y la prestación del servicio público de alumbrado, de tal manera que pudiéramos encontrar en las características de la propiedad inmobiliaria, elementos vinculados en alguna forma, con la medida del servicio de alumbrado que se reciba en cada uno de ellos y poder determinar en consecuencia, una forma de distribuir el costo de este servicio entre los habitantes.

En efecto, podríamos comentar al respecto el reconocimiento que en la actualidad se tiene en cuanto a que los propietarios de los inmuebles tienen una serie de obligaciones respecto a la propia comunidad y al poder público con relación a sus predios. Es fácil ver cómo en la mayoría de los municipios del país, por el solo hecho de ser propietario de un predio, esté éste construido o no, se adquieren determinadas obligaciones, como son la de mantener limpia la parte de la calle que corresponde al predio, reponer el pavimento de esa parte cuando éste se deteriora, reparar o en su caso hacer banquetas y machuelos en el frente de su predio o finca, entre



otras, de tal suerte que ya se tiene bastante conciencia en la ciudadanía propietaria de inmuebles, en la serie de obligaciones que se vinculan directamente con la categoría de propietario de algún inmueble, y que sin discusión se aceptan las obligaciones a que antes aludimos.

Si por otro lado analizamos que el servicio de alumbrado público de manera importante repercute en un incremento de valor de la propiedad inmobiliaria, ya que permite a quienes habitan las casas que se encuentran en las colonias iluminadas, tener en principio un plusvalor importante en su propiedad, además de disfrutar de la comodidad que representa el contar con la iluminación y también en forma importante el agregado de seguridad que representa el que exista la iluminación en las vías públicas en donde se encuentran los predios.

Este último aspecto, es decir, la seguridad pública, juega un papel muy importante dentro del servicio de alumbrado público al extremo de que pudieran éstos confundirse, ya que pareciera que el alumbrado público consiste fundamentalmente el buscar mayor seguridad siendo visto desde cierto ángulo, como un complemento de la seguridad pública. Pues bien, si establecemos una relación entre la seguridad pública, el alumbrado público y las obligaciones de los propietarios de los predios, podríamos llegar a concluir que existe una estrecha vinculación entre estos elementos, ya que todos confluyen a mejorar la calidad de vida de las personas, de manera que podría pensarse válidamente en establecer esta vinculación señalando que la distribución de la carga tributaria se hiciera atendiendo a ciertas características de los predios, considerando en principio como responsable directo del pago de la contribución al propietario de los mismos, otorgándole la posibilidad jurídica de trasladar el costo de este servicio público a los arrendatarios en aquellos casos en que la propiedad esté dada en arrendamiento.

En efecto, el hecho de poder trasladar el costo del servicio de alumbrado público a los arrendatarios, traerá como beneficio el hecho de llamar también a contribuir a aquellas personas que sin ser propietarios de predios disfrutaban del servicio de alumbrado público, sin que esto los desvincule del

predio, ya que si bien, por una parte, no tienen propiedad sobre el predio, sí tienen la posesión y en consecuencia pareciera válida la obligación de que tanto los propietarios como los poseedores de la propiedad inmobiliaria participen de las obligaciones que ésta genera, siendo una de ellas la de dotar y mantener a los mismos iluminados, siendo para ello preciso que funcione en las zonas donde éstos se encuentran, el servicio de alumbrado público.

Si bien, por una parte la vinculación del servicio de alumbrado público con la propiedad o posesión de inmuebles en la zona que se encuentre iluminada, pareciera no ofrecer muchas dificultades, la distribución de la carga tributaria vinculada con la propiedad o la posesión, pareciera sí tenerlas aunque para ello habremos de hacer el análisis de algunas alternativas de distribución que permitieran la aplicación de principios tributarios fundamentales y que dieran como resultado una derrama más justa y equitativa entre los contribuyentes.

En efecto, si se hace la distribución de la carga tributaria entre los inmuebles, atendiendo solamente a los metros de frente que cada uno de ellos tenga, al parecer nos encontraríamos con injusticias porque habrá propiedades que tengan frentes amplios y fondos pequeños, mientras que otras tendrán mucha profundidad y poco frente, por lo que habrá que pensar en varias alternativas que faciliten la distribución de esta carga tributaria.

5.5.2.1. Distribución de la carga tributaria atendiendo a metros de frente de los predios.

Si tomamos solo en consideración los metros de frente que tienen los predios, se estaría haciendo una distribución de la carga tributaria, que considerara como obligación de los ciudadanos el cubrir el costo de la iluminación de su parte de calle, o de la parte de calle que correspondiera al predio de referencia, y esto, en principio pareciera razonable, ya que es el criterio que se sigue para obligar a cada propietario a reponer y mantener en buenas condiciones del servicio el pavimento de la calle que corresponde al frente de su casa, así como las banquetas y los machuelos, sin que se



discuta para ello la medida de superficie que tenga cada predio, o bien el valor que tengan los mismos, sino que basta con el hecho de que se sea propietario de un determinado predio para tener la obligación por ley, reglamento o simple costumbre de responder cubriendo los costos de la colocación del pavimento, calles o machuelos.

La distribución de la carga tributaria atendiendo a los metros de frente de cada predio, pareciera ser la que más se acerca a la justicia tributaria, y que permite materializar el principio de beneficio que debe ser privilegiado tratándose de derechos por servicios públicos, y es el que refleja mejor la relación directa que existe entre el volumen del servicio público recibido y la medida de cada unidad tributaria, como lo son los predios.

Atendiendo a este criterio, en forma exclusiva, podría pensarse en medir el número de metros de frente de todos los predios que se encuentren iluminados a fin de encontrar un total de metros de frente entre los cuales se tendría que dividir el costo total del servicio público de alumbrado a fin de encontrar un factor o cantidad a pagar por metro lineal de frente de los predios y luego multiplicar esta cantidad por el número de metros de frente de cada uno de los predios a fin de determinar la cantidad a pagar por los contribuyentes.

Esta forma de hacer la distribución de la carga tributaria, en principio pareciera sencilla y sería tal vez la que respondiera en mejor forma a la aplicación del principio de beneficio, ya que es indiscutible que los metros de frente representan en medida importante la necesidad cuantitativa de iluminación de los predios, los cuales se están considerando para este trabajo, como la unidad básica de tributación, aunque podría ser discutible el hecho de que aplicada en forma exclusiva, pudiera tener algunas inequidades.

5.5.2.2. Distribución de la carga tributaria por metros de superficie.

A diferencia del caso anterior, esta distribución consistiría, fundamentalmente, en encontrar la superficie total que corresponda al área de la ciudad

que se encuentre iluminada a fin de obtener un gran total de metros cuadrados de superficie que nos serviría como divisor para hacer la operación aritmética que tuviese como dividendo el costo total del servicio a fin de encontrar la cantidad a pagar con que cada uno de los metros de superficie con que contase cada uno de los predios para luego multiplicar esta cantidad por el número de metros cuadrados a fin de determinar la cantidad que deba de cubrir cada uno de los contribuyentes, atendiendo desde luego a los principios que ya señalábamos antes, de que fueran básicamente los obligados a cubrir esta contribución los propietarios aunque con la posibilidad legal de trasladar esta carga tributaria a los arrendatarios cuando existiesen.

Esta forma de distribuir la carga, en algunos casos pudiera resultar conveniente para hacer una distribución más equitativa, ya que igualaría a muchos contribuyentes que en la propuesta anterior; es decir, los metros de frente, se encuentran en desigualdad sobre todo en los casos de terrenos de amplios frentes y fondos cortos que se verían obligados a pagar más que otros que tienen mucho mayor superficie. No obstante que tiene algunas bondades esta forma de distribución, también tiene el inconveniente de que en aquellos casos de que habiendo terrenos de muy escasa medida de frente, y fondos que se van ampliando hacia el interior de la manzana, abarcando en ocasiones espacios muy grandes del interior de la manzana (lo que se llama corazón de manzana), pudiera resultar muy elevadas las cuotas que le resultasen a su cargo al hacer la derrama del costo del servicio público, en virtud de esa desproporción existente entre el frente y el fondo de sus predios.

Por otra parte, la superficie puede representar, en alguna medida el número de habitantes de cada predio, ya que se establece la presunción de que a mayor superficie del predio, mayor número de personas lo habitarán, siendo esto un indicador que permite presumir un mayor beneficio, independientemente de que se trata de un predio mayor el que se está iluminando, y en consecuencia la medida del servicio recibido será mayor.



Lo anterior pudiera llevarnos a buscar algunos ajustes que vincularan el frente con el fondo o algún otro elemento que acercara a mayor equidad y justicia tributaria la derrama del costo del servicio.

Naturalmente, que la aplicación exclusiva de este método pudiera, como ya lo hemos venido señalando ocasionar algunas inequidades que pudieran evitarse a través de la combinación de los dos métodos; es decir, los metros lineales de frente con los metros cuadrados de superficie, encontrando una fórmula mixta que agregue elementos de igualación que permitan aplicar mayor justicia y equidad. Naturalmente que al hacer esta combinación de elementos, habría que privilegiar el que se relaciona con los metros de frente.

5.5.2.3. Distribución de la carga tributaria en función del valor catastral.

Un elemento que permite aplicar equidad tratándose de la propiedad inmobiliaria, lo constituye precisamente el valor catastral, ya que éste toma en consideración, tanto los metros de frente y su relación con el fondo, como algunos otros elementos de mérito y de demérito que arrojan finalmente, un valor individual por predio que tiene ya de suyo la combinación de algunos otros elementos y que permitirán ubicar al propietario de cada predio en una razonable igualdad con relación a los propietarios de los otros.

Por la razón anterior, es que también podría pensarse en hacer una distribución de la carga tributaria derivada de la prestación del servicio de alumbrado público que consistiese en distribuir el costo total del servicio, entre el valor catastral total de la zona iluminada, a fin de encontrar un factor que nos determinara la relación existente entre el costo total del servicio y el valor total de los predios, de manera que al aplicar el factor resultante multiplicado por el valor catastral de cada uno de los predios nos diera como resultado una cantidad a pagar por parte del propietario.



Esta forma de distribución de la carga tributaria aplicada también en forma exclusiva pudiera no tener relación con la medida del servicio que se recibe; sin embargo, vinculada con el frente y la superficie de la propiedad en la forma como antes señalábamos, podría resultar conveniente. Por otra parte, esta forma de aplicar gravámenes a los propietarios de los predios es bastante aceptada y pudiera constituir un elemento que no debe perderse de vista al hacer la derrama del costo de este servicio público.

Pareciera importante valorar la conveniencia de que el valor catastral fuera solamente un indicador relativo y no absoluto en la distribución de la carga tributaria; es decir, agregarlo como una variable a los indicadores de distribución señalados con anterioridad.

5.5.2.4. Distribución por destino o uso de los predios.

Otro aspecto importante de considerar al hacer la derrama de la carga tributaria del servicio de alumbrado público, sería el destino que se dé a cada uno de los predios, ya que esto también implica elementos que pudieran justificar el que un contribuyente deba de cubrir mayores aportaciones que otro para el servicio de alumbrado público, ya que, si este servicio público lo estamos vinculando con la seguridad, por ejemplo, resulta evidente que cuando los predios se destinan a la actividad comercial, pudieran requerir de mayor seguridad y en consecuencia el alumbrado público resultar indispensable.

La distribución de la carga tributaria atendiendo al destino de los predios en forma exclusiva, pareciera difícil realizarla, sin embargo, podría pensarse en que este elemento pudiera ser utilizado como un indicador adicional a fin de tener algún coeficiente que pudiera permitir complementar la distribución de la carga, después de haber tomado como básicos algunos otros aspectos como podrían ser los tratados en los tres puntos anteriores; pero de ello habremos de ocuparnos con posterioridad.

5.5.3. Establecimiento de impuestos adicionales.

El establecimiento de impuestos adicionales podría ser también otra alternativa de distribución la carga tributaria, sobre todo si tomamos en consideración que esta figura ha sido usada tradicionalmente en muchas entidades federativas a fin de obtener ingresos con destino específico sin tener que encontrar elementos de distribución o cuantificación de carga tributaria con políticas propias, soportándolos en políticas exclusivamente generales, que se hubiesen tomado en consideración al establecer cada una de las contribuciones; es decir, las políticas fiscales implícitas en esta forma de distribuir la carga tributaria, se basarían fundamentalmente, en las políticas que se siguieron para establecer cada una de las contribuciones a que habrán de adicionarse.

Lo anterior en alguna medida pareciera inconveniente, ya que distribuir la carga tributaria de una contribución entre los ciudadanos, debe ser encontrar una relación estrecha o directa con indicadores propios entre el hecho generador del tributo y los recursos que éste pueda proporcionar al poder público, de forma tal que tratándose de las contribuciones para sostener el servicio de alumbrado público, lo ideal sería encontrar elementos para vincular la cantidad que por este servicio pague cada uno de los habitantes, y la medida de servicio que reciba, como un elemento fundamental, independientemente de la aplicación de otros principios como podría ser el de capacidad de pago. No sucede esto tratándose de los impuestos adicionales, ya que éstos se soportan en una hipótesis que consiste única y exclusivamente en pagar sobre otras contribuciones y tomar como base la medida de estas contribuciones, de tal manera que la aplicación de políticas propias de la contribución no es posible llevarla a cabo, resultando entonces que el servicio de alumbrado público se pagaría con las políticas aplicadas a impuestos y derechos distintos a esta contribución.

No obstante los inconvenientes señalados con anterioridad, este tipo de contribución tiene la ventaja de que simplifica enormemente el establecimiento de contribuciones para el alumbrado público, de manera que bastaría con determinar la cantidad total de recursos que tenga que destinar la

administración a la prestación de este servicio en un determinado ejercicio fiscal y establecer la relación de este costo con los ingresos percibidos por las contribuciones a las que se les vayan a establecer adicionales y encontrar la referencia porcentual y aplicar el adicional por ese mismo porcentaje y se estaría resolviendo prácticamente el problema de recursos para sostener el alumbrado público.

Si bien esta figura no es totalmente aceptada por los doctrinistas, sí podemos decir que tiene el conveniente de la simplicidad a que aludimos con anterioridad y, también podría agregarse que ha sido ya muy explorada en el ámbito de la legislación tributaria local, con éxito, ya que en las ocasiones en que ha sido combatida por parte de los contribuyentes, las resoluciones, por lo general han sido a favor de las autoridades siendo esto en cierta forma, una garantía que permitiera su viabilidad.

De optarse por el establecimiento de impuestos adicionales, se podría pensar en tomar solamente las contribuciones inmobiliarias para hacer la distribución de la derrama dentro de éstas a fin de lograr la obtención del recurso para el alumbrado público, por una parte, y por otra incrementar el rendimiento de este tributo, ya que, como todos sabemos, no ha alcanzado su óptimo nivel de rendimiento.

A estas alturas valdría la pena considerar también que los servicios públicos municipales podrían irse encaminando hacia su vinculación con las contribuciones inmobiliarias, de manera que sean éstas las que pudieran aportar recursos suficientes a la administración municipal a fin de que ésta no se vea en la necesidad de aplicar derechos por ninguno de los servicios públicos que presta, naturalmente de los indivisibles y en esta forma, de suyo la aplicación de políticas tributarias en materia de contribuciones inmobiliarias, sería buscando los rendimientos suficientes para poder proporcionar todos los servicios públicos indivisibles sin costo alguno a la ciudadanía.

Esta forma de distribuir la carga tributaria de los servicios públicos indivisibles, en alguna medida tendría el inconveniente de que estarían



cargándose estas contribuciones a los propietarios de inmuebles, aunque podría aplicarse también la fórmula que se ha venido esbozando, en el sentido de poder trasladar el costo de estas contribuciones a los arrendatarios, pudiendo lograr con ello que también colaboren para el pago de los servicios públicos aquellas personas que sin ser dueños de inmuebles sí tienen que utilizarlos para vivir en ellos o, para realizar actividades comerciales o industriales.

El establecimiento de impuestos adicionales para el servicio de alumbrado público, por la forma cómoda de la obtención de los recursos, podría tener el inconveniente de que una vez que se estableciera, ya se permaneciera con ellos en forma indefinida y no como una etapa de transición, que es lo recomendable en tanto se cumplen algunos requisitos de infraestructura para aplicar una contribución específica por el servicio de alumbrado público.

5.6. OPCION QUE SE PROPONE.

Desde luego que la opción que propondremos para el establecimiento de contribuciones para cubrir el servicio de alumbrado público, como ya antes señalábamos, en cuanto al tipo de contribución, nos inclinábamos por la de derechos y en cuanto a la distribución de la carga tributaria, que es lo que nos ocupa en este apartado, no pensaremos en ninguna de las mencionadas en forma exclusiva, sino que nos inclinamos por aquellas que se vinculan con la propiedad inmobiliaria, ya que, como en su oportunidad mencionamos, es ampliamente reconocida la relación que existe entre ser propietario de un predio y el cumplir con determinados compromisos ante la autoridad municipal y ante los ciudadanos que se derivan precisamente de la propiedad, siendo entonces recomendable el que se agregue a esas obligaciones la de mantener o cubrir los costos de la iluminación que exista en las calles o avenidas donde se encuentren los predios.

Si optamos por el establecimiento de derechos vinculados con la propiedad inmobiliaria, estaríamos pensando que en la legislación respectiva se establecieran primeramente esta relación de forma imperativa para que se tu-

viera el soporte jurídico básico por parte de la autoridad que le facilitase la obtención de recursos para el servicio de alumbrado público.

En cuanto a la forma de distribuir la carga tributaria, consideramos podría ser atendiendo a los principios tributarios de beneficio y de capacidad de pago, privilegiando el de beneficio, por tratarse de un tributo para un servicio público, y pensamos que opcionalmente, podrían agregarse otros elementos que pudieran combinar ambos principios y que permitieran además la aplicación de medidas de política fiscal y de uso y destino del suelo.

Dado que consideramos que el servicio de alumbrado público tiene una relación estrecha con la propiedad inmobiliaria en cuanto a su valor, su destino, su ubicación y características, consideramos en consecuencia, como unidad individual para efecto del pago de este servicio, los predios existentes, construidos o no dentro de las poblaciones de los municipios en las zonas donde existe este servicio público.

De lo anterior resulta que son varias las alternativas que se emplean para materializar la propuesta.

5.6.1. Alternativas para materializar la propuesta.

5.6.1.1. Aplicación del principio de beneficio.

La primera de ellas consiste en que la carga tributaria pudiera ser distribuida a los beneficiarios del servicio atendiendo preferentemente a la aplicación del principio tributario de beneficio por tratarse de un tributo para un servicio público.

En este orden de ideas, estamos considerando como elemento de distribución de la carga una relación entre los metros de frente de cada predio con los metros de frente de todos los predios iluminados en cada población del municipio. Esto nos permite cuantificar la medida del servicio recibido por cada unidad de tributación, es decir, por cada predio.



Para lo anterior, consideramos que se debe distribuir el costo total del servicio, entre el número total de metros de frente de los predios iluminados en cada población, a fin de encontrar el costo de iluminación por metro lineal, que será el factor por el que se multiplicarán los metros de frente de cada predio para obtener el importe de la contribución de cada uno de ellos.

Por otra parte, por costo total del servicio estamos considerando el importe de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación directa de dicho servicio público, así como la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación de este servicio, y la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso expansión del mismo.

La distribución de la carga tributaria atendiendo a los metros de frente de cada predio, pareciera ser la que más se acerca a la justicia tributaria, ya que permite materializar el principio de beneficio que debe ser privilegiado tratándose de derechos por servicios públicos, y es el que refleja mejor la relación directa que existe entre el volumen del servicio público recibido y la medida de cada unidad tributaria, como lo son los predios. Consideramos también que existe otro aspecto que podría tomarse como elemento de distribución de la carga tributaria en la misma vertiente de aplicación del principio de beneficio, y que está representado por los metros cuadrados de superficie de cada uno de los predios.

En efecto, si se aplica únicamente la distribución atendiendo a los metros de frente de los predios, lo cual refleja quizá el aspecto principal de medida de recepción del servicio, no se está tomando en consideración a las personas que habitan los predios, que son finalmente las que se benefician con el alumbrado público. Esto es más que iluminar los metros de frente de los predios, el servicio de alumbrado público busca favorecer y servir a las personas que habitan en los mismos, por lo que pareciera que la superficie en alguna medida representa el número de personas que habitan el predio o la capacidad potencial de habitabilidad del inmueble, dado que como es

sabido, existen predios con frentes reducidos y fondos amplios, en cuyo caso contribuirían en medida escasa si se aplicara solo la distribución en relación con los metros de frente, resultando conveniente pensar en un elemento equilibrador que pudiera atenuar la probable injusticia que se presentaría en estos casos.

Lo anterior permite pensar en una segunda alternativa, que consistiría en distribuir la carga tributaria atendiendo a una combinación de ambos elementos, es decir, tanto los metros de frente como los de superficie de cada predio.

Tal vez no debieran tener el mismo peso relativo cada uno de los elementos anteriores, ya que es indudable que el frente de los inmuebles representa en mayor medida la cantidad de servicio de alumbrado público recibido; no obstante, podría ser válido para algunos, el incluir los metros de superficie, aunque en menor proporción, como un elemento equilibrador.

5.6.1.2. Aplicación del principio de capacidad de pago.

De lo hasta aquí señalado, son ya dos vertientes las que se visualizan para la distribución de la carga tributaria, una que sería en función exclusivamente de los metros de frente de los predios, y otra, que contendría además de los metros de frente, los metros de superficie, en una proporción que podría variar en razón de las necesidades específicas de cada municipio. Ambas alternativas permiten la aplicación del principio de beneficio.

Por otra parte, y aunque se trata de derechos, podría pensarse también en la aplicación del principio de capacidad de pago, en cuyo caso podría tomarse en cuenta como elemento de distribución de la carga tributaria, el valor catastral de cada predio en relación con el valor catastral total de los predios iluminados.

La aplicación de este último elemento, aunque permitiría establecer una relación de justicia entre las cantidades a pagar y la presunta posibilidad económica de cada contribuyente, tendría el inconveniente de ser atacada



la contribución con la argumentación de que en los tributos que se establezcan para cobrar servicios públicos debe ser la medida del servicio la que determine la cantidad a pagar, y no la posibilidad económica del usuario; no obstante, la aplicación del principio tributario de capacidad de pago no es exclusivo de ninguno de los tributos en particular, y así podemos ver como en diversa normatividad se cobran derechos diferentes por servicios iguales en atención a las zonas en que éstos se prestan, tomando fundamentalmente en cuenta la capacidad económica de los beneficiarios. Un caso en el que se ilustra lo anterior, lo encontramos en el cobro de derechos por permisos de construcción en el que se cobra por metro cuadrado según el tipo de la misma (económico, popular, residencial, etc.) según el fraccionamiento donde ésta se vaya a construir, siendo sin duda la presunción de la posibilidad económica diferente; es decir, la capacidad de pago, la que determine quiénes pagarán más y quiénes menos; igual acontece con los derechos por fraccionamientos. A mayor abundamiento, los servicios en los cementerios se cobran de manera diferencial, llegando incluso a denominársele por categoría (de primera, de segunda), cobrando cuotas diferenciales.

Por otra parte, la aplicación del principio de capacidad de pago, podría ser de utilidad para lograr que cierto sector de contribuyentes pudieran coadyuvar con los otros en la financiación de este servicio público, aunque éstos serán desde luego, en la medida de factibilidad que en cada caso considere viable la propia autoridad municipal en conjunto, desde luego, con la legislatura del Estado, que es la que finalmente aprueba toda contribución municipal.

En suma, tratándose de los derechos por el servicio de alumbrado público, será en todo caso la autoridad que establezca la contribución en las leyes, la que determine en su momento, la conveniencia o no de incluir este elemento.

5.6.1.3. Distribución en atención al uso y destino de los predios.

Otra alternativa de distribución de la carga tributaria del servicio que nos ocupa, sería tomar en consideración el destino que se dé a cada predio, ya

que si tomamos en cuenta la estrecha vinculación existente entre el servicio de alumbrado público con el de seguridad pública, podremos ver cómo, en la medida que varía el destino de los predios, varía la necesidad de iluminación en términos cualitativos. En otras palabras, aunque en todos los predios se requiere la iluminación, pareciera que ciertos destinos de los mismos magnifican la necesidad de este servicio. No es un problema de intensidad de iluminación, sino de inminencia en cuanto a la necesidad del servicio que pudiera graduarse en función de los destinos, pudiendo en consecuencia ser considerado también este elemento en la distribución de la carga tributaria a través de una clasificación que asigne a cada categoría de uso o destino (habitacional, comercial, industrial, etc.) un índice que podría ser igual, mayor o menor que la unidad, dependiendo de las necesidades locales y medidas de política fiscal que se quieran considerar en un momento dado.

Este último elemento podría ser rechazado por los contribuyentes, argumentando que no existe relación entre el servicio de alumbrado público y el destino de los predios, en lo cual tendrían razón si se considera este servicio en forma aislada; sin embargo, al vincularlo con el de seguridad, se encontrarían elementos de defensa.

Haciendo un recuento de las propuestas hasta aquí enunciadas, podríamos concluir que se trata de una, fundamentalmente con diversas alternativas de variación; siendo aquélla la que toma como base los metros lineales de frente de los predios, con las tres variantes que consisten en: los metros de superficie, el valor fiscal de los inmuebles y el destino de los predios. De tal suerte, que se podría estructurar un proyecto normativo que tomara solo en cuenta los metros lineales de frente de los predios y otros que tomaran en cuenta las demás variantes hasta llegar a aquél que considerase todo el paquete.

Desde luego que en caso de considerarse todas las variables, la proporción en que cada variable interviniese en la distribución de la carga tributaria, sería la que en su momento decidiera cada municipio al establecer la contribución, desde luego contando con la aprobación del Congreso del Estado, al incluirla en la legislación tributaria correspondiente.



5.6.2. Expresión formal de la distribución de la carga tributaria.

En suma, con lo anterior pretendemos encontrar una figura que distribuya el costo total del servicio de alumbrado público entre los contribuyentes propietarios de predios que se ubiquen en las poblaciones donde exista dicho servicio, atendiendo principalmente a la relación que exista entre: los metros de frente de cada predio con el total de los metros de frente de todos los predios que se ubiquen en este supuesto, pudiendo considerarse además, como variables opcionales, los metros cuadrados de cada predio, en relación con el total de metros cuadrados de todos los predios; y el valor catastral de cada predio y sus construcciones, en relación con el valor catastral del total de los predios y sus construcciones y el destino que se dé a cada predio.

En la práctica, se presentarían varias alternativas para hacer los cálculos y aplicar las relaciones que se desprenden del planteamiento general anterior y, sobre todo, la forma de hacer las mediciones y determinar la carga individual de cada contribuyente.

Una de ellas sería, tratándose del primer supuesto, hacer las mediciones y los cálculos inicialmente, es decir, al poner en vigencia el tributo, estableciendo en la ley solo una cuota a pagar por metro lineal de frente e ir adecuando anualmente dicha cuota conforme la inflación esperada para el año siguiente en el programa económico dado a conocer por el Gobierno Federal. Desde luego que habría que hacer adecuaciones a los cálculos y en consecuencia reformar la Legislación cuando se dieran cambios en la economía que afectarían directamente y en forma extraordinaria la base económica de la propia contribución.

Otra consistiría en incluir en la propia ley, el costo del servicio, e irlo actualizando anualmente tomando como base el costo real del año en curso, incrementado para el año siguiente en un porcentaje igual a la inflación esperada en el programa económico del Gobierno Federal para ese mismo año. Dicho costo se dividiría entre el total de metros lineales de frente y se multiplicaría por el número de metros de frente de cada predio para determinar el crédito individual de cada uno de ellos.

Las alternativas aumentarán conforme se vayan considerando los otros elementos señalados como son: metros de superficie, valor catastral y destino.

Para calcular el costo total aplicable en un ejercicio fiscal determinado, estamos proponiendo que se consideren las erogaciones hechas por el municipio en el año inmediato anterior a aquél para el cual se establezca el tributo, en la prestación del servicio de alumbrado, incrementado en un porcentaje igual al índice de inflación esperado por el Gobierno Federal para el mismo ejercicio fiscal en que se aplicará la contribución.

Cabe comentar también, que para los efectos del tributo se considera la posibilidad de que se incluyan como exentos exclusivamente los bienes del dominio público propiedad de los gobiernos federal, estatal y municipal, atendiendo a la obligación legal señalada en el artículo 115 Constitucional.

Las alternativas anteriores se expresarían en las siguientes fórmulas.

Alternativa “A”
(Distribución en función de metros de frente)

$$CFI = MF \left[\frac{CTS}{MTF} \right]$$

En donde:

CFI = Crédito fiscal individual.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

CTS = Costo total del servicio.

MTF = Total de metros de Frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

Esta alternativa es la que representa mayor grado de sencillez, a la vez que permite la aplicación cabal del principio de beneficio que se refleja, sin duda, en la medida de beneficio que a través de la iluminación recibe el



frente de cada predio, de manera que su relación con el total de predios iluminados, permitirá una distribución en la que se refleje prácticamente un prorrateo del costo total del servicio, entre los predios atendiendo a su medida de frente. Esta alternativa tendría dos variantes como ya antes señalábamos, una que fijaría en la ley solo la cuota por metro lineal de frente, ajustando anualmente la cuota en la forma señalada; y otra que consideraría el costo total del servicio dentro de la misma ley. En ambos casos en lo esencial se estaría aplicando la misma fórmula, es decir, la distribución del costo del servicio por metro lineal de frente de los predios.

Alternativa "B"

(Distribución en función de metros de frente y de superficie)

$$CFI = CTS \left[(a) \frac{MF}{MTF} + (b) \frac{MS}{MTS} \right]$$

En donde:

$$(a) + (b) = 100\%$$

CFI = Crédito fiscal individual.

CTS = Costo total del servicio.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

MTF = Total de metros de Frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

MS = Metros de superficie de un predio iluminado.

MTS = Superficie total de predios iluminados, excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

En esta alternativa puede apreciarse, cómo se agrega la variable metros de superficie de cada predio, en relación con el total de metros de superficie de predios iluminados. Aunque en la fórmula no se considera en qué proporción participarían las variables, es de considerarse que esta relación puede modificarse según el peso que quiera dársele a cada una de ellas, en

cuyo caso habría que cambiar en la fórmula los porcentajes (*de (a) y (b)*) según sea necesario, haciendo los ajustes pertinentes para que no se pierda la igualdad.

Alternativa “C”

(Distribución en función de metros de frente, metros de superficie y valor catastral de los predios)

$$CFI = CTS \left((a) \frac{MF}{MTF} + (b) \frac{MS}{MTS} + (c) \frac{VC}{VCT} \right)$$

En donde:

$$(a) + (b) + (c) = 100\%$$

CFI = Crédito fiscal individual.

CTS = Costo total del servicio.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

MTF = Total de metros de Frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

MS = Metros de superficie de un predio iluminado.

MTS = Superficie total de predios iluminados, excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

VC = Valor catastral de un predio iluminado.

VCT = *Suma de los valores catastrales de los predios iluminados con exclusión de los de dominio público federales, estatales y municipales.*

En esta alternativa la fórmula contempla la participación de las tres variables en una relación porcentual modificable según las necesidades de la administración municipal que la establezca, ya que el peso de los metros de frente, metros de superficie y valor catastral, representados por $((a) + (b) + (c))$ pueden variar porcentualmente siempre y cuando en su conjunto conserven la representación del 100%. Por otro lado, se incluye a la



alternativa, el valor catastral de cada predio, en relación con el valor catastral total de los predios iluminados.

Alternativa “D”

(Distribución en función de metros de frente, metros de superficie, valor catastral y destino de los predios)

$$CFI = CTS \left((a) \frac{MF}{MTF} + (b) \frac{MS}{MTS} + (c) \frac{VC}{VCT} \right) ICD$$

En donde:

$$(a) + (b) + (c) = 100\%$$

CFI = Crédito fiscal individual.

CTS = Costo total del servicio.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

MTF = Total de metros de frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

MS = Metros de superficie de un predio iluminado.

MTS = Superficie total de predios iluminados, excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

VC = Valor catastral de un predio iluminado.

VCT = Suma de los valores catastrales de los predios iluminados con exclusión de los de dominio público federales, estatales y municipales.

ICD = *Índice de clasificación de destino.*

En esta alternativa se incluye el destino que se dé a los predios y se podrá expresar a través de un índice que será igual, mayor o menor que la unidad, según la relación proporcional que quiera darse a cada uno de los usos de los predios.



La aplicación de esta contribución, de las diversas maneras que se plantea en las fórmulas propuestas, aunque en principio parece complicada, no lo es así en aquellos casos en que se cuente con una aceptable base de información catastral, lo cual hará factible la aplicación de la contribución en forma casi automática, siempre y cuando se norme con toda precisión la vinculación de los predios con el servicio de alumbrado público.

Si por otra parte se establece que los tiempos de causación y de pago coincidan con los tiempos de causación y pago del impuesto predial, podrían vincularse los dos tributos de manera que en un solo acto pudieran ser cubiertos ambos. Lo anterior podría dar la apariencia de que se está tratando de una sobretasa al Impuesto Predial; sin embargo, es claro que se trata de una contribución distinta y que se está buscando solo facilitar la administración de la misma.

Desde luego que en este esquema sería eficaz la contribución, en la medida de la eficacia que cada municipio tenga en la recaudación de su Impuesto Predial, pudiendo incluso ser una motivación para mejorar el rendimiento de este tributo que, como todos sabemos, aún tiene mucho potencial.

Cabe comentar que dado que el servicio de alumbrado público beneficia a todos los ciudadanos sean o no propietarios de predios, sería conveniente incluir en el diseño de la contribución, la facultad a favor de los propietarios de trasladar su costo a los arrendatarios, procurando con ello mayor justicia tributaria. Esto no representaría una carga nueva para estos contribuyentes, ya que actualmente están tributando para el servicio a través de sus consumos de energía eléctrica, cuyos costos son cubiertos por los arrendatarios.



CAPITULO 6

PROYECTOS DE ALTERNATIVAS DE ESTRUCTURA NORMATIVA DE LA CONTRIBUCION QUE SE PROPONE

Contenido Temático	
6.1.	Aspectos Generales.
6.2.	Elementos y Características de la Contribución.
6.3.	Estructura General del Gravamen Propuesto.
6.4.	Implementación de la Contribución.

6.1. ASPECTOS GENERALES.

Como toda contribución que pretende implementarse en cualquiera de los tres niveles de gobierno, ésta deberá encontrarse con la resistencia natural de los contribuyentes que no de muy buena voluntad recibirán una nueva carga, y más si se toma en consideración la escasa o nula conciencia tributaria con que cuentan casi en su mayoría los mexicanos, respecto a los tres niveles de gobierno, y, principalmente, tratándose del nivel de gobierno municipal.

En efecto, hemos venido comentando en este trabajo la escasa disposición que tienen los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público de los municipios por diversas razones, sobre todo, tratándose de la prestación de los servicios públicos en donde pareciera agudizarse la renuencia de los contribuyentes en el ámbito municipal. Estos aspectos ya fueron comentados con anterioridad, por lo que aquí solamente trataremos de establecer alternativas para la estructura de la contribución que estamos proponiendo, para lo cual, como ya antes dijimos, se trata de uno de los tributos denominados derechos y su estructura responderá en términos generales a los principios de legalidad tributaria que señalan que toda contribución deberá estar contenida en todas sus partes dentro de un cuerpo normativo, razón por la cual se propone una estructura completa que contenga todos los elementos y características que son necesarios y que reclama la doctrina para que pueda tener eficacia la contribución que se plantea.

No todas las contribuciones señalan en forma expresa, en qué consiste cada uno de los elementos que la conforman, independientemente de que éstos si se encuentren contenidos dentro del texto de la propia norma que da vida a la contribución. Así, podemos ver que el Impuesto al Valor Agregado, no especifica con claridad quiénes son los sujetos o cuál es el objeto en forma expresa, sino que en forma tácita quedan éstos considerados en las definiciones que en tono imperativo establece dicho cuerpo normativo.

En efecto, no se precisa que en forma expresa el cuerpo normativo diga que serán objeto de cual o tal contribución ciertas actividades, ni que señale

que los sujetos serán tales o cuales personas, sino que, lo más importante es que dentro de ese cuerpo normativo se establezca en qué consiste el objeto y también quiénes son los obligados a contribuir de la forma que establece la contribución aludida, siendo así como se va conformando en forma independiente y finalmente unidas todas las partes que habrán de darle cuerpo y materia a la contribución de que se trate.

Tratándose de los derechos por el servicio de alumbrado público, trataremos de seguir un esquema semejante en el que, sin decir cuál es el objeto o quiénes son los sujetos, se establecerán en términos generales las obligaciones de manera que tácitamente se establecerá quienes son los sujetos y cuál es el objeto de la contribución y cuál es la base, de manera que en su conjunto si se pretende desarticular desde la norma cada uno de los elementos y características de la contribución, puedan ser detectados sin mayor dificultad, no obstante que no se hubiese expresado en el propio texto del tributo en qué lugar se encuentra cada uno de estos elementos.

Por otra parte, es importante comentar que en la estructura de esta contribución, además de los elementos y características de la misma, deberá establecerse la vinculación del servicio de alumbrado público con los predios existentes en las poblaciones iluminadas, a fin de vincular estos elementos en forma tal que sea el predio, y naturalmente su propietario, quien en alguna medida tengan la relación o conexión con el tributo de referencia, es decir, se buscará vincular el servicio de alumbrado público como una obligación relacionada con la propiedad de los bienes inmuebles, a fin de que sus propietarios tengan la obligación de iluminar las calles donde éstos se encuentran.

A continuación nos ocuparemos de la estructura de la contribución.

6.2. ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DE LA CONTRIBUCION.

Los elementos y características de las contribuciones constituyen la esencia de éstas, en forma tal que para que éstas tengan plena validez, requieren de un mínimo de elementos que le den su existencia, debiendo



estructurarse conteniendo todos y cada uno de los elementos básicos que toda contribución debe tener como requisito esencial, de manera que al faltar alguno de estos se tendría problemas para su eficacia recaudatoria.

Dichos elementos son señalados por la doctrina y para efectos de los derechos por el servicio de alumbrado público que nos ocupan en este trabajo, consideraremos como elementos fundamentales los siguientes:

- Objeto.
- Sujeto.
- Base.
- Cuota o Tasa.
- Tiempo de causación.
- Tiempo de pago.
- Responsables solidarios.
- Exenciones.

Estos elementos deberán quedar perfectamente definidos y aclarados en el texto de la propia contribución, y contemplarse en el cuerpo normativo que le dé vida a la misma.

6.2.1. Objeto.

Este elemento se identifica con el nombre de objeto en la Legislación Mexicana, pero también es conocido en la doctrina con el nombre de hecho imponible; también se le denomina hecho generador, y constituye el suceso, acción o fenómeno que la ley considera como fundamento o motivo de la imposición. Este elemento puede ser simple o complejo, bien sea que se materialice mediante la realización de un hecho o un acto, o bien, que implique la existencia de varios hechos o actos conjugados que se establecen como necesarios para que éste nazca a la vida jurídica.

Este elemento resulta ser uno de los más importantes, dado que tiende fundamentalmente a definir qué parte de la riqueza o qué actos deben realizarse y conjugarse entre el particular y la autoridad, para estar en el

supuesto de poder establecer determinados gravámenes; siendo en consecuencia necesario tener siempre cuidado que en la legislación quede perfectamente definido en qué consiste este elemento, independientemente que se exprese con precisión que se trata del objeto o éste quede sobreentendido.

Todos los elementos son fundamentales para la existencia de la contribución sin embargo, este elemento pudiéramos considerarlo como el punto de partida; algo así como el origen de la contribución misma, ya que se requiere la existencia de determinados supuestos jurídicos, en ciertos hechos que conjugados constituyen la existencia de la posibilidad jurídica de la esencia del gravamen.

En este caso, consideramos como objeto de esta contribución la conjugación de dos elementos y que serían la prestación del servicio de alumbrado público en las poblaciones municipales, aunado al hecho de ser propietario o poseedor de predios construidos o no, ubicados en las zonas urbanas de las poblaciones iluminadas; es decir, será el objeto de estos derechos, la prestación del servicio de alumbrado público en las zonas urbanas de las poblaciones y se vinculará con los predios urbanos construidos o no dentro de las mismas zonas.

Este elemento queda implícito en el primer artículo de todas las propuestas, el cual señala:

“Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas de las poblaciones municipales, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en este capítulo.”

Puede apreciarse del contenido del artículo transcrito anteriormente, que en él queda contemplada la obligación de contribuir siempre y cuando exista la propiedad o posesión de predios construidos o no, y que estos predios se encuentren ubicados en las zonas urbanas de poblaciones municipales.



Esto se complementa con otro artículo en el que se señala que el pago de este servicio se causará únicamente en las poblaciones que cuenten con el mismo.

6.2.2. Sujeto.

En la relación tributaria se ha considerado que el sujeto pasivo es la persona física o moral que tiene la obligación de pagar un determinado tributo, y también se señala la existencia de otro sujeto denominado: sujeto activo, que es aquel que tiene la atribución de establecer la contribución o que resulta beneficiado con los rendimientos de ésta.

En este caso, hablamos del sujeto activo y del sujeto pasivo de los derechos del servicio de alumbrado público.

6.2.2.1. Sujeto activo.

Se considera sujeto activo, a aquél que tiene el derecho de percibir los recursos derivados del tributo; en este caso particular, debemos pensar que el sujeto activo de los derechos por servicio de alumbrado público, deberá ser el municipio, ya que éste será el titular de la contribución que se establezca en virtud de que ésta emana de los actos que el propio municipio realiza para prestar el servicio de alumbrado público, y en consecuencia, será el municipio el que realiza las erogaciones directamente relacionadas con dichos actos.

Hablando de impuestos en términos generales, el sujeto activo de la contribución denominado impuesto, es aquel que la ley señala como titular de los derechos que en la propia ley se establecen, independientemente de que tenga o no que realizar un acto; sin embargo, tratándose de esta contribución, el sujeto activo será el municipio, pero siempre y cuando lleve a cabo erogaciones relacionadas directamente con la prestación del servicio de alumbrado público, y que estos actos para poder tener una eficacia en la distribución de las cargas, sean cuantificados dentro de un esquema general globalizador, que más adelante veremos, determine el costo total

del servicio de alumbrado público, que es lo que justifica que se cobren estos tributos.

En resumen, el sujeto activo de los derechos de alumbrado público será el gobierno municipal.

6.2.2.2. Sujeto pasivo.

El sujeto pasivo de los derechos del servicio de alumbrado público, serán las personas físicas o morales que siendo propietarios o poseedores de predios que se ubiquen dentro de las zonas urbanas de las poblaciones, se dé también la característica de que en estas poblaciones en donde se encuentran sus predios, construidos o no, se cuente con el servicio de alumbrado público.

En síntesis, serán sujetos de estos derechos las personas físicas o morales propietarias o poseedores de predios que se ubiquen en las poblaciones que cuenten con el servicio de alumbrado público.

En el mismo artículo transcrito con anterioridad, para efectos de identificar el objeto, se señala la obligación de las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, ubicados en las zonas urbanas de las poblaciones municipales, de contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establezcan en la propia ley, quedando en esta forma señalado quiénes serán los sujetos de esta contribución.

6.2.3. Base.

Es este un elemento fundamental para todas las contribuciones, y como tal, los derechos por el servicio de alumbrado público, también deben contemplar una base dentro de su estructura jurídica. La base es un elemento generalmente de tipo económico que sirve de punto de partida para la aplicación de los gravámenes, y constituye un elemento cuantitativo que nos da un parámetro que podemos utilizar como unidad de cuantificación,



a fin de poder aplicar equidad y justicia distributiva en la aplicación de las contribuciones.

La base es un elemento variable que nos aporta una referencia que da como resultado un pago distinto a cada uno de los contribuyentes en el momento de individualizar la carga tributaria, en virtud de la cuantificación variable de este elemento que crece o decrece en razón directa de como habría de aplicarse el gravamen a cada uno de los contribuyentes.

Quizá este sea el elemento más dinámico de las contribuciones, ya que es el más variable de todos en el momento de su aplicación, es decir, la base será distinta para cada uno de los contribuyentes. Pudiera ser igual solo cuando todos estuviesen en el mismo supuesto jurídico y hubiese una coincidencia total en todos los elementos. Sin embargo, la naturaleza de la base siempre dinámica es variable, y se reflejará normalmente con el indicador casi siempre de tipo económico.

En la generalidad de los tributos, se da básicamente lo señalado en párrafos anteriores, en donde siempre se tomarán en consideración determinados supuestos que se expresen como generación de riqueza o manifestación de riqueza o transmisión de riqueza de una persona hacia otras, ante cuyo caso la medida de la riqueza transmitida, generada o manifestada, será precisamente la base para el establecimiento de las contribuciones. Esto sucede particularmente en los impuestos, pero tratándose de los derechos, habrá que atender a otros criterios para la definición de la base, ya que pretendemos a través de ella encontrar la medida de prestación del servicio que una persona recibe, y, principalmente, el costo que esa cantidad de servicio recibida representa para la autoridad municipal.

Resulta entonces que la determinación de la base no es precisamente el costo del servicio en términos generales, sino determinar la parte de servicio que un contribuyente en particular recibe, a fin de determinar cuánto cuesta esa parte de servicio que nos servirá como base para la aplicación de la contribución que a cargo de éste habrá de establecerse.

En nuestro caso particular, se pretende que la base genérica de la contribución, sea el costo total del servicio, que habrá de distribuirse a cada uno de los contribuyentes a fin de determinar la base individual de cada uno de éstos, y en consecuencia definir la cantidad que cada uno debe de pagar.

Uno de los artículos de los proyectos que al final incluiremos señala: “*el costo total del servicio de alumbrado público, se distribuirá entre los propietarios y poseedores de predios urbanos en la forma que se señala en este capítulo*”, por otra parte, en otro apartado se señala lo siguiente: “*costo total del servicio será el que resulte de sumar los costos de consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, y, la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso expansión del servicio*”.

De lo expuesto anteriormente se desprende que la base de los derechos del servicio de alumbrado público, será constituida de dos formas, primeramente una base general que estará representada por el costo total del servicio y luego la base particular que a cada contribuyente corresponda, en virtud de una distribución de la carga tributaria que se señala en el propio texto del documento que se propone.

6.2.4. Cuota o Tasa.

No es lo mismo el elemento denominado cuota del elemento denominado tasa.

Por lo general se denomina tasa, a un porcentaje que habrá de aplicarse a una base a fin de determinar una cantidad a pagar; sin embargo, en este trabajo destacaremos un elemento distinto que no será ni un porcentaje con las características de una tasa, pero que tampoco será una cuota, ya que ésta generalmente es una cantidad líquida a pagar por una unidad de gravación, o sea que se establece una cuota cuando se va a cobrar una cantidad determinada por cada unidad que se cuente en la base. Un ejem-



plo de cuota se da en el caso de los gravámenes a la construcción o reconstrucción de inmuebles, donde por cada metro cuadrado de construcción que se vaya a edificar se establece una cuota determinada en atención a la calidad de la construcción, al lugar de ubicación del terreno donde se está construyendo, etc. Otro ejemplo sería los gravámenes que se cobran por matanza, bien sea por derecho a utilizar el rastro o por autorizar el sacrificio de ganado, que se da en un municipio y que se cobra por cada cabeza de ganado. Ahí también es una cantidad normalmente fija o bien, es una cuota a veces remitida a un porcentaje de salarios mínimos, o varios salarios mínimos. Pero finalmente es una cantidad en efectivo, con la cantidad líquida y un porcentaje aplicado a la base. Es importante no confundir este concepto de cuota con el de tasa, ya que este último constituye un porcentaje que se aplica a la base para determinar la cantidad líquida que como crédito fiscal debe aportar cada sujeto pasivo. Las tasas son de diferentes tipos, como podrían ser progresivas o regresivas ya que pueden ir creciendo conforme vaya aumentado la base, o podría ir decreciendo conforme vaya aumentado la base según los propósitos o medidas de política fiscal que la autoridad quiera aplicar en cada caso. Hay ocasiones en que las tasas podrán ser fijas, o sea que independientemente de que las bases aumenten o disminuyan, las tasas permanecerán iguales, o bien podrá haber para un mismo gravamen dos o más tipos de tasa en virtud de la naturaleza del mismo impuesto, como es por ejemplo, el caso del impuesto predial en el que del predial rústico no se le aplica la misma tasa del predial urbano, y dentro del predial urbano se aplica una tasa distinta a los predios edificados de los no edificados. Resulta entonces importante, no confundir la tasa con la cuota, y poder definir, en el caso de la estructura jurídica de los derechos de alumbrado público que se establecen, cuál será la figura que deberá utilizarse; es decir si es la de tasa o la de cuota.

Ahora bien, retomando la propuesta normativa, decíamos al principio que se opta por la determinación de un factor cuando se opte por la distribución de la carga tributaria basada solamente en los metros de frente de los predios, y aplicando las otras variables que propusimos en las alternativas de distribución, como son: los metros de superficie, el valor catastral y el destino de los predios, nos permitirá encontrar un factor final que habre-

mos de aplicar a la base general que como antes decíamos, estará constituida por el costo total del servicio a fin de encontrar el factor individual que permita determinar el crédito fiscal correspondiente a cada contribuyente.

En efecto, no se trata aquí de encontrar la aplicación de un factor igual a una base distinta, sino que estamos conjugando un factor distinto individual que refleje a su vez determinados elementos que individualicen la carga a fin de que este factor sea aplicado a una base general que será siempre la misma, a fin de ver qué parte de ella representa el costo del servicio que recibió cada contribuyente en lo particular a fin de encontrar el crédito fiscal a su cargo.

En síntesis, podremos señalar que en algunas de las alternativas para la contribución que se propone, no se utilizará ninguna cuota en el sentido tradicional ni ninguna tasa en el sentido también tradicional, sino que se empleará un factor que permitirá la conjugación de ambos elementos y que al aplicarlo a la base genérica nos dé como resultado el crédito fiscal individualizado, mientras que en otras alternativas se recurre a la figura de la cuota tradicional.

El primer caso se refleja en la estructura de los derechos propuestos en unos artículos que señalan: *"la determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará multiplicando el costo total del servicio por la suma del (x%) del cociente de los metros de frente de cada predio, entre el total de metros de frente de todos los predios, y el (x%) del cociente de los metros cuadrados de superficie de cada predio entre la superficie de todos los predios, y el (x%) del cociente del valor catastral de cada predio, entre el valor catastral de todos los predios, multiplicado por el coeficiente del índice de destino que se aplique a los mismos"*.

La transcripción anterior se refiere a la alternativa que contempla todas las variables, pero las otras también contienen este elemento, aunque representado con otra referencia proporcional.



Puede apreciarse que en la transcripción anterior, se obtendrá como resultado final el crédito fiscal de cada contribuyente, pero antes de éste, se llegará a un determinado factor que es el que en este caso será el equivalente a la tasa, pero es una tasa individualizada por contribuyente, ya que ésta es el resultado de la de cuatro elementos que al conjugarse nos dan como resultado un factor individualizado, lo cual permite mantener una base constante, ya que ésta no representará la parte de servicio que recibe cada contribuyente, sino el costo total del servicio de alumbrado, y lo que permite la individualización, será precisamente el factor que en este caso hace las veces de tasa individual.

Por lo que respecta a la cuota tradicional, la encontramos en las alternativas de propuesta normativa, en una segunda parte de los mismos artículos señalados, los cuales establecen: “La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará aplicando el número de metros de frente y de superficie de su predio la cuota que por metro lineal y de superficie establezca la Ley de ingresos de cada Municipio, así como el factor que para aplicar al valor catastral y el coeficiente del índice de destino establezca la propia ley”.

Puede apreciarse cómo en la redacción anterior se conjugan las cuotas a aplicar en forma directa por unidad de medición, con los porcentajes o factores relativos al valor catastral e índice de destino.

6.2.5. Tiempo de Causación.

Se puede comentar respecto al tiempo de causación, que consiste en definir en qué momento se causa la contribución, o nace la obligación de pagar al sector público, a fin de que pueda verse a partir de qué momento se hace exigible dicha prestación, y en consecuencia, saber cuándo es posible reclamar su pago a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución. Es importante que se defina en qué momento, o al realizarse qué hechos, o qué circunstancias se precisan para que se considere que nace la obligación tributaria; es decir, en qué momento se causa esta obligación, o en qué momento se genera el derecho a favor del municipio para reclamar su cumplimiento.



Como en todas las contribuciones, en estos derechos por el servicio de alumbrado público, deberá definir la ley en qué momento se causa, ya que se deriva de la prestación de un servicio público que en términos generales tiene un costo extenso y que no se individualiza para cada contribuyente.

Al efecto uno de los artículos de la propuesta señala: “*los derechos a que se refiere este capítulo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, ...*”

Puede apreciarse que el tiempo de causación que se proyecta será anual, en virtud de que el cálculo del costo total del servicio que sirve de base para el pago de éstos, está a su vez siendo considerado en forma anual, independientemente de que para efectos de pago (y que es otro de los elementos), puedan ser hechos éstos en forma bimestral, pretendiendo que su causación y pago sean semejantes a la forma en como en cada entidad federativa se causen las contribuciones prediales.

6.2.6. Tiempo de Pago.

Se considera tiempo de pago el elemento mediante el cual el poder público señala que el particular dispone de un cierto plazo para hacer el pago una vez que haya sucedido el momento de causación; es decir, cuando el particular se ubique en el supuesto jurídico de tener que pagar determinada contribución, nace en un momento determinado la causación del gravamen considerado éste como elemento de causación, y una vez sucedido éste, hay un lapso en el cual el particular tiene la obligación de hacer el pago contando con un plazo determinado para acudir a hacer sus enteros al erario.

Tratándose de la contribución que hemos estudiado en este trabajo, como ya antes señalábamos, se está fijando un tiempo de pago bimestral, otorgándose los primeros quince días del primer mes de cada bimestre para que pueda cumplirse con esta obligación tributaria.

6.2.7. Responsables Solidarios.

Se entiende como responsable solidario a aquella persona o personas físicas o morales que adquieren el compromiso de cubrir una obligación cuando el directamente responsable no lo hace, y este compromiso bien puede ser por voluntad propia, o bien por disposición de la ley; tal es el caso de las contribuciones inmobiliarias tratándose, por ejemplo de la adquisición de inmuebles o del Impuesto sobre la Renta, en las cuales el notario público tiene la obligación solidaria de cubrir los impuestos cuando no tiene el cuidado de retenerlo a los particulares al llevar a cabo las operaciones de transmisión de los inmuebles.

Tratándose de esta contribución para el alumbrado público, no se hace ningún señalamiento de responsables solidarios, pero en cambio se faculta a los responsables directos, es decir, al sujeto pasivo directo de la obligación, que son los propietarios o poseedores de predios, a transmitir la carga económica que hubiese cubierto al poder público, solo en un supuesto que es el de arrendamiento en el cual el arrendador puede transmitir al arrendatario el costo de la contribución, dado que se considera que este servicio público debe ser cubierto por todos los que se benefician con él, y que no son solamente los dueños de los predios, sino también todas las personas que habitan en las poblaciones independientemente de que sean propietarias o no de las fincas en que viven.

En efecto, con la facultad de trasladar este costo a los arrendatarios, se está permitiendo la participación de prácticamente todos los ciudadanos a contribuir para el pago de este servicio público.

6.2.8. Exenciones.

En el planteamiento que se hace respecto a esta contribución, se propone que solamente los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios, estén exentos de pagar este tributo, y en consecuencia, tampoco serán considerados en la aplicación de la fórmula de distribución de la carga tributaria.

En efecto, al hacer la distribución de la carga tributaria, deben de tomarse en consideración todos los predios existentes en las poblaciones iluminadas, con excepción de aquellos que siendo propiedad de los gobiernos federal, estatal y municipal, reúnan las características de ser considerados como bienes de dominio público. Lo anterior, atentos a lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional, cuando señala que solamente los bienes del dominio público propiedad de los tres niveles de gobierno, estarán exentos del pago de aportaciones al poder público municipal, relacionadas con la prestación de los servicios públicos.

Es natural que si no se cobrarán estos servicios a los propietarios de los predios aludidos, o sea los gobiernos federal, estatal y municipal, la distribución de la carga tributaria deberá hacerse entre el resto de los predios, porque de lo contrario habría como resultado un desbalance y no se obtendrían recursos suficientes para salvar los costos generados por este servicio, habiendo de esta manera congruencia entre la distribución total del costo del servicio entre los predios que sí deberán cubrir la contribución para que el resultado total sea el mismo.

6.3. ESTRUCTURA GENERAL DE LAS ALTERNATIVAS DEL GRAVAMEN PROPUESTO.

La estructura general de las alternativas del gravamen que se propone es la que se señala a continuación:

Propuesta "A"

(Distribución en función de metros de frente)

CAPITULO

(El que le corresponda en la Ley).

DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO

Art...- Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas de las pobla-

ciones municipales, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en este capítulo.

Art...- La Tesorería Municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, la facultad económico-coactiva, para hacerla efectiva.

Art...- El pago de este servicio se causará únicamente en las poblaciones que cuenten con el mismo y el cálculo de su distribución se hará tomando en cuenta los costos que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación en dicha población exclusivamente. La Ley de Ingresos de cada municipio, señalará la cuota a pagar por cada metro lineal de frente de los predios. *(Si se opta por considerar el costo del servicio, entonces este artículo deberá decir: “El pago de este servicio se causará únicamente en las poblaciones que cuenten con el mismo y el cálculo de su distribución se hará tomando en cuenta los costos que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación en dicha población exclusivamente. La Ley de Ingresos de cada municipio, señalará los costos de este servicio en cada una de sus poblaciones”).*

Art...- El costo total del servicio de alumbrado público, se distribuirá entre los propietarios y poseedores de predios urbanos en la forma que se señala en este capítulo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el costo de esta contribución. *(Este artículo se modificará cuando en la ley se considere una cuota por metro lineal de frente para quedar como sigue: “En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el costo de esta contribución”).*

Art...- Para efectos de esta contribución, se entenderá por:

- I. **Costo total del servicio:** El que resulte de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación

del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, y la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso expansión del servicio.

II. Predio iluminado: Cada predio que se ubique en las zonas urbanas de las poblaciones municipales que cuenten con el servicio de alumbrado público.

Art...- Para calcular el costo total aplicable en un ejercicio, se considerará el costo total del año inmediato anterior, a aquél para el cual se aplicará el tributo, incrementado en un porcentaje igual al índice de inflación esperado por el Gobierno Federal en su programa económico para ese mismo ejercicio fiscal. Para hacer este cálculo, se considerarán los gastos reales ejercidos a la fecha de formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, y se hará la proyección del período que falte para concluir el año. *(Este artículo se incluirá solamente cuando se considere en la ley el costo del servicio y no la cuota por metro lineal de frente).*

Art...- La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará aplicando la siguiente fórmula:

$$CFI = MF \left[\frac{CTS}{MTF} \right]$$

En donde:

CFI = Crédito fiscal individual.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

CTS = Costo total del servicio.



MTF = Total de metros de Frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

(Si se prefiere no incluir la fórmula en el contenido de la Ley, se propone sustituir este artículo por el siguiente)

Art...- La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará multiplicando los metros de frente de cada predio por el cociente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente de todos los predios. *(Este artículo y el anterior sólo se incluirán en la ley cuando se opte por considerar el costo total del servicio, pero si se incluye en el proyecto normativo una cuota por metro lineal de frente de los predios, en lugar de los dos artículos, deberá decir: “La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará aplicando al número de metros de frente de su predio la cuota que por metro establezca la Ley de Ingresos de cada Municipio”).*

Art...- Los derechos a que se refiere este capítulo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, en la Tesorería Municipal o en las Instituciones que ésta autorice.

Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará el descuento que al efecto establezca la Ley de Ingresos de cada municipio.

Art...- Los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios, estarán exentos de esta contribución y no serán considerados en la aplicación de la fórmula de distribución de la carga tributaria.



ARTICULOS TRANSITORIOS

*(Para ser incluidos en la Reforma a la Ley de Hacienda,
cuando se adicione con esta contribución)*

Art...- Este Decreto entrará en vigor a partir de . . .

Art...- El costo total que se tomará en consideración para el primer ejercicio de aplicación de esta contribución, será el que al efecto apruebe la Legislatura del Estado previa propuesta del ayuntamiento correspondiente. *(Este artículo sólo se incluirá en la ley si se considera el costo del servicio y no cuota por metro lineal de frente).*

Propuesta “B”

(Distribución en función de metros de frente y de superficie)

CAPITULO

(El que le corresponda en la Ley).

DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO

Art...- Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas de las poblaciones municipales, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en este capítulo.

Art...- La Tesorería Municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, la facultad económico-coactiva, para hacerla efectiva.

Art...- El pago de este servicio se causará únicamente en las poblaciones que cuenten con el mismo y el cálculo de su distribución se hará tomando en cuenta los costos que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación en dicha población exclusivamente. La Ley de Ingresos de cada municipio, señalará la cuota a pagar por cada



metro lineal de frente y de superficie de los predios. (Si se opta por considerar el costo del servicio, entonces este artículo deberá decir: “El pago de este servicio se causará únicamente en las poblaciones que cuenten con el mismo y el cálculo de su distribución se hará tomando en cuenta los costos que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación en dicha población exclusivamente. La Ley de Ingresos de cada municipio, señalará los costos de este servicio en cada una de sus poblaciones”).

Art...- El costo total del servicio de alumbrado público, se distribuirá entre los propietarios y poseedores de predios urbanos en la forma que se señala en este capítulo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el costo de esta contribución. (Este artículo se modificará cuando en la ley se considere una cuota por metro lineal de frente y metro cuadrado de superficie, para quedar como sigue: “En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el costo de esta contribución”).

Art...- Para efectos de esta contribución, se entenderá por:

- I. **Costo total del servicio:** El que resulte de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, y la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso expansión del servicio.
- II. **Predio iluminado:** Cada predio que se ubique en las zonas urbanas de las poblaciones municipales que cuenten con el servicio de alumbrado público.

Art...- Para calcular el costo total aplicable en un ejercicio, se considerará el costo total del año inmediato anterior, a aquél para el cual se aplicará el tributo, incrementado en un porcentaje igual al índice de



inflación esperado por el Gobierno Federal en su programa económico para ese mismo ejercicio fiscal. Para hacer este cálculo, se considerarán los gastos reales ejercidos a la fecha de formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, y se hará la proyección del período que falte para concluir el año. *(Este artículo se incluirá solamente cuando se considere en la ley el costo del servicio y no la cuota por metro lineal de frente y metro cuadrado de superficie).*

Art...- La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará aplicando la siguiente fórmula:

$$CFI = CTS \left[(a) \frac{MF}{MTF} + (b) \frac{MS}{MTS} \right]$$

En donde:

$$(a) + (b) = 100\%$$

CFI = Crédito fiscal individual.

CTS = Costo total del servicio.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

MTF = Total de metros de frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

MS = Metros de superficie de un predio iluminado.

MTS = Superficie total de predios iluminados, excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

(Si se prefiere no incluir la fórmula en el contenido de la Ley, se propone sustituir este artículo por el siguiente)

Art...- La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará multiplicando el costo total del servicio por la suma del (x%) del cociente de los metros de frente de cada predio entre el total de

metros de todos los predios, y el (x%) del cociente de los metros cuadrados de superficie de cada predio, entre la superficie de todos los predios. *(Este artículo y el anterior sólo se incluirán en la ley cuando se opte por considerar el costo total del servicio, pero si se incluye en el proyecto normativo una cuota por metro lineal de frente y de superficie de los predios, en lugar de los dos artículos, deberá decir: “La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará aplicando al número de metros de frente y de superficie de su predio la cuota que por metro lineal y de superficie establezca la Ley de Ingresos de cada Municipio”).*

Art...- Los derechos a que se refiere este capítulo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, en la Tesorería Municipal o en las Instituciones que ésta autorice.

Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará el descuento que al efecto establezca la Ley de Ingresos de cada municipio.

Art...- Los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios, estarán exentos de esta contribución y no serán considerados en la aplicación de la fórmula de distribución de la carga tributaria.

ARTICULOS TRANSITORIOS

(Para ser incluidos en la Reforma a la Ley de Hacienda, cuando se adicione con esta contribución)

Art...- Este Decreto entrará en vigor a partir de . . .

Art...- El costo total que se tomará en consideración para el primer ejercicio de aplicación de esta contribución, será el que al efecto apruebe la Legislatura del Estado previa propuesta del ayuntamiento corres-

pondiente. *(Este artículo sólo se incluirá en la ley si se considera el costo del servicio y no cuota por metro lineal de frente y metro cuadrado de superficie de los predios).*

PROPUESTA “C”

(Distribución en función de metros de frente, metros de superficie y valor catastral de los predios)

CAPITULO

(El que le corresponda en la Ley).

DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO

- Art...- Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas de las poblaciones municipales, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en este capítulo.
- Art...- La Tesorería Municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, la facultad económico-coactiva, para hacerla efectiva.
- Art...- El pago de este servicio se causará únicamente en las poblaciones que cuenten con el mismo y el cálculo de su distribución se hará tomando en cuenta los costos que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación en dicha población exclusivamente. La Ley de Ingresos de cada municipio, señalará la cuota a pagar por cada metro lineal de frente y de superficie de los predios, así como el factor a aplicar al valor catastral. *(Si se opta por considerar el costo del servicio, entonces este artículo deberá decir: “El pago de este servicio se causará únicamente en las poblaciones que cuenten con el mismo y el cálculo de su distribución se hará tomando en cuenta los costos que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación en*



dicha población exclusivamente. La Ley de Ingresos de cada municipio, señalará los costos de este servicio en cada una de sus poblaciones”).

Art...- El costo total del servicio de alumbrado público, se distribuirá entre los propietarios y poseedores de predios urbanos en la forma que se señala en este capítulo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el costo de esta contribución. *(Este artículo se modificará cuando en la ley se considere una cuota por metro lineal de frente y de superficie de los predios, así como el factor a aplicar al valor catastral para quedar como sigue: “En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el costo de esta contribución”).*

Art...- Para efectos de esta contribución, se entenderá por:

- I. Costo total del servicio:** El que resulte de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, y la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso expansión del servicio.
- II. Predio iluminado:** Cada predio que se ubique en las zonas urbanas de las poblaciones municipales que cuenten con el servicio de alumbrado público.

Art...- Para calcular el costo total aplicable en un ejercicio, se considerará el costo total del año inmediato anterior, a aquél para el cual se aplicará el tributo, incrementado en un porcentaje igual al índice de inflación esperado por el Gobierno Federal en su programa económico para ese mismo ejercicio fiscal. Para hacer este cálculo, se considerarán los gastos reales ejercidos a la fecha de formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, y se



hará la proyección del período que falte para concluir el año. *(Este artículo se incluirá solamente cuando se considere en la ley el costo del servicio y no la cuota por metro lineal de frente, metro cuadrado de superficie y el factor sobre el valor catastral).*

Art...- La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará aplicando la siguiente fórmula:

$$CFI = CTS \left((a) \frac{MF}{MTF} + (b) \frac{MS}{MTS} + (c) \frac{VC}{VCT} \right)$$

En donde:

$$(a) + (b) + (c) = 100\%$$

CFI = Crédito fiscal individual.

CTS = Costo total del servicio.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

MTF = Total de metros de Frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

MS = Metros de superficie de un predio iluminado.

MTS = Superficie total de predios iluminados, excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

VC = Valor catastral de un predio iluminado.

VCT = *Suma de los valores catastrales de los predios iluminados con exclusión de los de dominio público federales, estatales y municipales.*

(Si se prefiere no incluir la fórmula en el contenido de la Ley, se propone sustituir este artículo por el siguiente)

Art...- La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará multiplicando el costo total del servicio por la suma del (x%) del cociente de los metros de frente de cada predio entre el total de metros de todos los predios, y el (x%) del cociente de los metros cuadrados de superficie de cada predio, entre la superficie de todos

los predios y el (x%) del cociente del valor catastral de cada predio entre el valor catastral de todos los predios. *(Este artículo y el anterior sólo se incluirán en la ley cuando se opte por considerar el costo total del servicio, pero si se incluye en el proyecto normativo cuotas por metro lineal de frente y de superficie, así como un factor a aplicar al valor catastral de los predios, en lugar de los dos artículos, deberá decir: “La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará aplicando al número de metros de frente y de superficie de su predio la cuota que por metro lineal y de superficie establezca la Ley de Ingresos de cada Municipio, así como el factor que para aplicar al valor catastral establezca la propia ley”).*

Art...- Los derechos a que se refiere este capítulo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, en la Tesorería Municipal o en las Instituciones que ésta autorice.

Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará el descuento que al efecto establezca la Ley de Ingresos de cada municipio.

Art...- Los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios, estarán exentos de esta contribución y no serán considerados en la aplicación de la fórmula de distribución de la carga tributaria.

ARTICULOS TRANSITORIOS

(Para ser incluidos en la Reforma a la Ley de Hacienda, cuando se adicione con esta contribución)

Art...- Este Decreto entrará en vigor a partir de . . .

Art...- El costo total que se tomará en consideración para el primer ejercicio de aplicación de esta contribución, será el que al efecto apruebe la Legislatura del Estado previa propuesta del ayuntamiento corres-

pondiente. *(Este artículo sólo se incluirá en la ley si se considera el costo del servicio y no cuota por metro lineal de frente, metro cuadrado de superficie, y factor a aplicar al valor catastral).*

PROPUESTA “D”

(Distribución en función de metros de frente, metros de superficie, valor catastral y destino de los predios)

CAPITULO

(El que le corresponda en la Ley)

DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO

- Art...- Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas de las poblaciones municipales, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en este capítulo.
- Art...- La Tesorería Municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, la facultad económico-coactiva, para hacerla efectiva.
- Art...- El pago de este servicio se causará únicamente en las poblaciones que cuenten con el mismo y el cálculo de su distribución se hará tomando en cuenta los costos que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación en dicha población exclusivamente. La Ley de Ingresos de cada municipio, señalará la cuota a pagar por cada metro lineal de frente y de superficie de los predios, así como el factor a aplicar al valor catastral y el coeficiente aplicable según el destino que se dé a cada predio. *(Si se opta por considerar el costo del servicio, entonces este artículo deberá decir: “El pago de este servicio se causará únicamente en las poblaciones que cuenten con el mismo y el cálculo de su distribución se hará tomando en cuenta los costos que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación en dicha población exclusivamente. La Ley de Ingresos de cada munici-*



pio, señalará los costos de este servicio en cada una de sus poblaciones”).

Art...- El costo total del servicio de alumbrado público, se distribuirá entre los propietarios y poseedores de predios urbanos en la forma que se señala en este capítulo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el costo de esta contribución. *(Este artículo se modificará cuando en la ley se considere una cuota por metro lineal de frente y de superficie de los predios, así como el factor a aplicar al valor catastral y coeficiente por destino de los predios, para quedar como sigue: “En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el costo de esta contribución”).*

Art...- Para efectos de esta contribución, se entenderá por:

- I. **Costo total del servicio:** El que resulte de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio y, la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso expansión del servicio.
- II. **Índice de destino:** El factor que al efecto se fije anualmente en la Ley de Ingresos de cada municipio. Este índice se representará en relación con la unidad pudiendo ser mayor o menor que ésta. Se establecerá atendiendo al uso o destino que se dé a cada predio, pudiéndose señalar tantos destinos como lo requieran las necesidades de cada municipio, debiendo existir por lo menos: habitacional, comercial, industrial y de prestación de servicios.
- III. **Predio iluminado:** Cada predio que se ubique en las zonas urbanas de las poblaciones municipales que cuenten con el servicio de alumbrado público.



Art...- Para calcular el costo total aplicable en un ejercicio, se considerará el costo total del año inmediato anterior, a aquél para el cual se aplicará el tributo, incrementado en un porcentaje igual al índice de inflación esperado por el Gobierno Federal en su programa económico para ese mismo ejercicio fiscal. Para hacer este cálculo, se considerarán los gastos reales ejercidos a la fecha de formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, y se hará la proyección del período que falte para concluir el año. *(Este artículo se incluirá solamente cuando se considere en la ley el costo del servicio y no la cuota por metro lineal de frente, metro cuadrado de superficie, factor para aplicar al valor catastral y coeficiente por índice de destino).*

Art...- La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará aplicando la siguiente fórmula:

$$CFI = CTS \left((a) \frac{MF}{MTF} + (b) \frac{MS}{MTS} + (c) \frac{VC}{VCT} \right) ICD$$

En donde:

$$(a) + (b) + (c) = 100\%$$

CFI = Crédito fiscal individual.

CTS = Costo total del servicio.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

MTF = Total de metros de frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

MS = Metros de superficie de un predio iluminado.

MTS = Superficie total de predios iluminados, excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

VC = Valor catastral de un predio iluminado.

VCT = Suma de los valores catastrales de los predios iluminados con exclusión de los de dominio público federales, estatales y municipales.

ICD = *Índice de clasificación de destino.*

(Si se prefiere no incluir la fórmula en el contenido de la Ley, se propone sustituir este artículo por el siguiente)



Art...- La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará multiplicando el costo total del servicio por la suma del (x%) del cociente de los metros de frente de cada predio entre el total de metros de todos los predios, y el (x%) del cociente de los metros cuadrados de superficie de cada predio, entre la superficie de todos los predios y el (x%) del cociente del valor catastral de cada predio entre el valor catastral de todos los predios, multiplicado por el coeficiente del índice de destino que se asigne a los mismos. *(Este artículo y el anterior sólo se incluirán en la ley cuando se opte por considerar el costo total del servicio, pero si se incluye en el proyecto normativo cuotas por metro lineal de frente y de superficie, así como un factor a aplicar al valor catastral de los predios, y el índice de destino, en lugar de los dos artículos, deberá decir: “La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará aplicando al número de metros de frente y de superficie de su predio la cuota que por metro lineal y de superficie establezca la Ley de Ingresos de cada Municipio, así como el factor que para aplicar al valor catastral y el coeficiente del índice de destino que establezca la propia ley”).*

Art...- Los derechos a que se refiere este capítulo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, en la Tesorería Municipal o en las Instituciones que ésta autorice.

Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará el descuento que al efecto establezca la Ley de Ingresos de cada Municipio.

Art...- Los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios, estarán exentos de esta contribución y no serán considerados en la aplicación de la fórmula de distribución de la carga tributaria.



ARTICULOS TRANSITORIOS

*(Para ser incluidos en la Reforma a la Ley de Hacienda,
cuando se adicione con esta contribución)*

Art...- Este Decreto entrará en vigor a partir de . . .

Art...- El costo total que se tomará en consideración para el primer ejercicio de aplicación de esta contribución, será el que al efecto apruebe la Legislatura del Estado previa propuesta del ayuntamiento correspondiente. *(Este artículo sólo se incluirá en la ley si se considera el costo del servicio y no cuota por metro lineal de frente, metro cuadrado de superficie, factor a aplicar al valor catastral y coeficiente de índice de destino).*

6.4. IMPLEMENTACION DE LA CONTRIBUCION.

La implementación de la contribución en el ámbito municipal, deberá hacerse en etapas de manera que primero se tendrá que diseñar la figura tributaria, en forma tal que si se adopta alguna de las que se proponen en este trabajo, de todas maneras habrá que abrirse un período en el que se lleve a cabo la transición.

6.4.1. Período de Transición.

Este período de transición será el que tendrá que transcurrir para la elaboración de las reformas legales y quizá la vigencia de algún impuesto adicional o algo provisional en la etapa previa para la aplicación final de la contribución en términos generales.

6.4.1.1. Elaboración de reformas legales.

Estas acciones consisten en la elaboración de distintas reformas que habrán de hacerse para facilitar la puesta en marcha de este tributo y que consistirán, la primera de ellas, en reformar la Ley de Hacienda Municipal si es que ya se contempla alguna contribución por el servicio de alumbrado

público a fin de ser sustituida por alguna de las propuestas que se hacen, o, en caso de no existir ésta, adicionarse a la Ley de Hacienda un apartado en el que se consideren los elementos de esta contribución.

De igual manera deberán hacerse las reformas pertinentes a distintos cuerpos normativos relacionados para facilitar la aplicación de esta contribución, dentro de los que podrían quedar reformados serían: la Ley para la Prestación de Servicios Públicos, si es que ésta existe, o los Reglamentos, o bien la creación de un Reglamento para la Prestación del Servicio de Alumbrado Público, y algunas adecuaciones pertinentes dentro de la Ley Orgánica Municipal que den como resultado un trámite más simple a la implementación de esta contribución.

6.4.1.2. Vigencia de Impuestos Adicionales a las Contribuciones Inmobiliarias.

Se considera conveniente que en el período de transición, en tanto se hacen los trabajos de cabildeo y adaptación de la contribución ante la sociedad, se establezcan impuestos adicionales a las contribuciones inmobiliarias en los cuales se considere una distribución del costo total del servicio que se hubiese contemplado en el último ejercicio, entre las contribuciones prediales en una forma que den como resultado la recuperación total de los costos erogados para prestar este servicio; es decir, el costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los predios de manera que los valores fiscales llevados al 100%, sean equivalentes al 100% del costo del servicio, excluyendo de este costo total los bienes del dominio público federales, estatales y municipales encontrando así un valor fiscal total reducido que al compararse con el costo total del servicio, nos de factores individualizados que pueden aplicarse a cada predio en particular durante el período que dure la transición y que será exclusivamente el necesario para hacer las reformas legales y los ajustes correspondientes para aplicar esta contribución.



6.4.2. Vigencia Plena de la Contribución.

Una vez hechas las reformas legales y las adaptaciones correspondientes y determinado el costo total de la prestación del servicio en un período determinado y definidos los criterios de distribución de la carga tributaria a través de la normatividad que se proyecta, al tener ya plena vigencia la contribución, se deberá tener el cuidado de ir actualizando cada año el costo total del servicio, mediante el mecanismo que tanto en el proyecto normativo se presenta, como en el análisis conceptual que del mismo se hace en el capítulo correspondiente de esta investigación, a fin de evitar que se vaya rezagando o haciendo obsoleta con el consiguiente deterioro financiero que pueda llevar a los municipios a una deficiente prestación de este servicio público.

