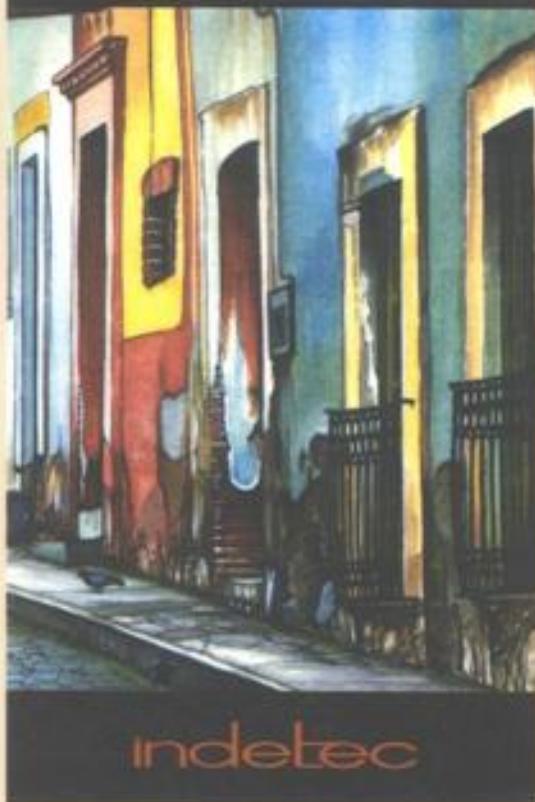


*Limitaciones
a las Potestades
y Competencias
Tributarias
Municipales*

*Humberto Rodríguez Rodríguez
Salvador Santana Loza*



indetec

Limitaciones a las Potestades y Competencias Tributarias Municipales

Humberto Rodríguez Rodríguez

Salvador Santana Loza



2000

Contenido

Presentación	7
Introducción.....	9

Capítulo 1

La Estructura de la Hacienda Pública Municipal.....	11
1.1 Introducción.....	11
1.2 El Estado.....	11
1.2.1 Los Elementos del Estado.	13
1.2.2 Las Características del Estado.....	15
1.3 El Estado Nacional.	17
1.3.1 Integración del Estado Nacional.....	19
1.3.1.1 Los Ordenes Jurídicos.....	20
1.3.1.2 Los Niveles de Gobierno.	22
1.3.1.3 La División de los Poderes Públicos.....	23
1.4 La Distribución de Potestades y Competencias.....	24
1.4.1 El Origen de las Potestades y las Competencias Gubernamentales.	25
1.4.2 Las Potestades y Competencias Federales.....	26
1.4.3 Las Potestades y Competencias Estatales.....	33
1.4.4 Las Potestades y Competencias Municipales.....	39
1.5 El Municipio y su Hacienda Pública.	41
1.5.1 El Municipio Mexicano.	41
1.5.2 Los Cometidos Municipales.	42
1.5.3 La Integración de la Hacienda pública Municipal.	43
1.5.4 Las Funciones Hacendarias Municipales.....	48
1.5.4.1. Actividades Hacendarías Municipales.....	48

Capítulo 2

Los Ingresos Tributarios Municipales	51
2.1 Los Recursos Públicos	51
2.1.1 Los Recursos de la Federación.	53
2.1.2 Los Recursos del Estado.	56
2.1.3 Los Recursos Municipales.	58
2.2 Características de los Recursos Municipales.	61
2.2.1 El Origen de los Recursos Municipales.	61
2.2.2 La Naturaleza de los Recursos.	62
2.2.3 La Obtención de los Recursos.	64
2.2.4 La Finalidad de los Recursos Municipales.	66
2.3 La Clasificación de los Recursos Públicos Municipales.	68
2.4 Los Ingresos Tributarios Municipales.	70
2.4.1 Las Características de los Tributos.	72
2.5 Los Impuestos Municipales.	74
2.6 Los Derechos Municipales.	75
2.7 Las Contribuciones Especiales Municipales.	82

Capítulo 3

El Ejercicio de las Potestades y Competencias Tributarias Municipales

.....	87
3.1 Concepto de Potestad, en Términos Generales.	91
3.1.1 Poderes Federales.	92
3.1.2 Poderes Locales.	93
3.2 Concepto de Competencia, en Términos Generales.	95
3.2.1 Las Competencias Tributarias, en Términos Generales.	96
3.2.2 La Distribución de las Competencias Tributarias.	99
3.2.2.1 La Ley de Coordinación Fiscal.	102
3.2.2.2 El Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal.	103
3.2.2.3 Convenio de Colaboración Administrativa.	104
3.2.2.4 La Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos.	108
3.3 El Ejercicio de la Potestades Tributarias.	110
3.3.1 El Ejercicio de las Potestades Tributarias de la Federación.	110
3.3.2 El Ejercicio de las Potestades Tributarias de los Estados.	112

3.4 El Ejercicio de las Potestades y las Competencias Tributarias Municipales.	114
3.4.1 La Ausencia del Poder Tributario del Municipio.	114
3.4.2 La Distribución de las Potestades Tributarias.	116
3.4.3 Ejercicio de las Potestades y Competencias Tributarias Municipales.	118

Capítulo 4

Limitaciones al Ejercicio de las Potestades y Competencias

Tributarias Municipales	127
4.1 Las Limitaciones Tributarias: Antecedentes y Concepto General.	127
4.1.1 Antecedentes.	127
4.1.2 Concepto General de Limitaciones.	130
4.2 Limitaciones Derivadas de la Constitución Federal.	134
4.3 Limitaciones Derivadas de la Legislación Ordinaria Federal. ...	143
4.3.1 Ley del Seguro Social.	150
4.3.2 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (ISSSTE).	151
4.3.3 Ley de Vías Generales de Comunicación.	152
4.3.3.1 Telmex.	153
4.4. Limitaciones Derivadas de la Legislación Estatal.	159
4.4.1 Universidades Públicas.	159
4.4.2 Leyes de Fomento Económico.	160
4.5. Limitaciones Derivadas de la Coordinación Hacendaria.	166
4.5.1 Limitaciones Derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.	166
4.5.1.1 Ley del Impuesto al Valor Agregado.	169
4.5.1.2 Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	172
4.5.2 Limitaciones Derivadas del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría.	174
4.6. Limitaciones en materia Administrativa, de Competencia Municipal.	177

Presentación

A principios de la década de los 80' y en virtud de la puesta en marcha del actual Sistema de Coordinación Hacendaria (entonces de Coordinación Fiscal), se preveía que los gobiernos Estatales y Municipales, habrían de aumentar sustancialmente sus ingresos con lo que dispondrían para satisfacer sus necesidades financieras y aumentar el gasto público.

Las condiciones económicas y financieras del país en esos momentos permitían prever en perspectiva, una importante dependencia de estos dos ámbitos de gobierno con respecto a las participaciones de los ingresos federales como fuente de financiamiento para sus gastos públicos.

Por otra parte, las limitaciones a la llamada facultad impositiva de los Estados, mediante reserva expresa y concreta a determinadas materias tributarias pertenecientes a la federación, y las restricciones a la potestad tributaria de los Estados, y la aún más limitada potestad tributaria para los Municipios; así como la llamada concurrencia contributiva y la doble tributación, jugaron en el momento de poner en marcha el actual Sistema de Coordinación, un importante papel para la distribución de las potestades y las competencias tributarias, entre la federación, los estados y los municipios; situación por la cual se ha tenido un importante crecimiento en los ingresos de los municipios, pero a la vez un bajo desarrollo de las competencias municipales.

No obstante, las limitaciones expresas (Constitucionales y las derivadas de los Convenios Gubernamentales de Coordinación), pareciera que existen otras circunstancias que hacen aún más difícil las cosas para los Municipios para ejercer las potestades tributarias a su favor, y que constituyen limitaciones que se derivan de la llamada legislación secundaria o de leyes y decretos que de alguna forma otorgan a organismos descentralizados y entidades paraestatales la posibilidad de verse eximidos del pago de las contribuciones a los municipios. Las limitaciones a que nos referimos se presentan principalmente cuando los organismos descentralizados aludidos se resisten a pagar las contribuciones inmobiliarias. Por lo anterior, el INDETEC ha considerado importante analizar esta situación, tratando de destacar y clasificar las limitaciones referidas que impiden al municipio el cobro de sus respectivas contribuciones, permitiendo con ello coadyuvar con los funcionarios de las haciendas municipales en su difícil tarea de allegarse los recursos para satisfacer sus necesidades financieras propias del gasto público de este nivel de gobierno. Este trabajo se encomendó al C.P. Humberto Rodríguez Rodríguez y al Lic. Y C.P. Salvador Santana Loza.

La Dirección General
de Indetec

Introducción

En el presente documento se analizan los elementos que distinguen al Estado Mexicano, su formación, las potestades y competencias en forma genérica, abarcando las fuentes de ingresos tanto las derivadas de la imposición de los tributos, como de los ingresos no tributarios; se encarga igualmente de hacer un análisis del porqué los entes municipales carecen de potestad tributaria plena, y hace la referencia de la dependencia del ente municipal al Congreso del Estado, para que éste establezca a favor de los municipios las contribuciones que perciba. Con los anteriores criterios, se señalan las limitaciones absolutas y las relativas que la Constitución Federal establece hacia las Entidades Federativas, en relación a las fuentes de ingresos exclusivas que el mismo documento les otorga; aborda las limitaciones que las entidades federativas han establecido en leyes secundarias u ordinarias locales, para que no sean gravados con impuestos de carácter municipal algunos organismos descentralizados. El presente documento ha sido estructurado en cuatro capítulos y algunas conclusiones, así como algunas alternativas para solucionar las limitaciones existentes en los diversos cuerpos normativos que rigen la vida de los entes municipales, cuyos contenidos, en términos generales, son los siguientes:

El primer capítulo, denominado “El Municipio Mexicano”, aborda algunos puntos de referencia en relación con los elementos que distinguen al Estado Mexicano, es decir, su formación, la distribución de facultades en términos generales y las potestades y competencias en sentido general; señala cómo está conformada la hacienda pública munici-

pal, y por último, cómo este nivel de gobierno ejerce su competencia tributaria dentro del sistema tributario mexicano.

En el segundo capítulo, denominado “Los Recursos Municipales”, se aborda en términos generales el concepto de recursos públicos; se señalan los recursos de cada uno de los tres niveles de gobierno, de acuerdo a las leyes respectivas; se desarrolla un análisis de las características de los recursos municipales, su origen, naturaleza, su obtención y su finalidad; continúa con la clasificación de los recursos públicos, dividiéndose en tributarios y no tributarios; por último se señalan las características particulares de los recursos tributarios.

“El Ejercicio de las Potestades y las Competencias Municipales”, da nombre al tercer capítulo, en donde se establece cuáles son las principales potestades y competencias tributarias de cada uno de los tres niveles de gobierno; cuáles son las que el ente municipal ejercerá de acuerdo a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; hace una breve descripción del porqué los entes municipales no cuentan con una potestad tributaria plena, y cómo ese hecho hace que el ente municipal dependa de las legislaturas locales, para que establezcan en la normatividad que los regula, las facultades y atribuciones que tienen en relación con los tributos a su favor.

El cuarto capítulo, titulado “Limitaciones al Ejercicio de las Potestades y las Competencias Tributarias Municipales”, se conforma de una definición de limitación a las potestades y competencias tributarias; aborda las principales limitaciones derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las Leyes Ordinarias Federales; y concluye el trabajo señalando las limitaciones derivadas de las leyes Ordinarias Estatales y de Coordinación Hacendaria, entre otras.

Capítulo 1

La Estructura de la Hacienda Pública Municipal

1.1 INTRODUCCIÓN

Es objetivo de este primer capítulo, introducirnos a la estructura de la hacienda pública, su organización, los ingresos que percibe y las facultades que tiene para captar, manejar y administrar sus recursos, y de esta forma entender mejor la distribución y las potestades tributarias municipales.

El estudio y comprensión de las funciones operativas en materia de ingresos de los municipios, con respecto a las diferentes fuentes de los recursos que inciden en este nivel de gobierno, será el punto de partida de este trabajo, en donde el Estado y la Federación, cada uno en su ámbito, habrán de aportar ciertas características que les son propias y que analizaremos en cuanto a las limitaciones a las potestades tributarias municipales que son generadas de cada uno de los niveles de gobierno señalados.

1.2 EL ESTADO

En este apartado abordaremos algunos rasgos característicos del Estado, ya que consideramos que este tema es de gran trascendencia, debido a que en principio, la Federación está conformada por los Esta-

dos, y por lo tanto, la distribución de las potestades y competencias tributarias se derivan de la conformación del Estado.

Conocemos al Estado, como el conjunto de tres elementos que lo conforman e identifican: sociedad, poder soberano que lo rige y territorio. En torno a estos elementos han girado las definiciones formuladas por diversos autores. Por otro lado, se mencionan, entre otras características propias del estado, el tener una autonomía reconocida, que persigue fines determinados y que es creado por la sociedad.

Acosta Romero¹, en su obra Derecho Administrativo, identifica entre otras características del Estado, las siguientes: el Estado es una organización; la sociedad, dentro del Estado se encuentra bajo un régimen jurídico; el Estado persigue determinados fines, mediante actividades concretas.

Las características principales del Estado, de acuerdo a los distintos enfoques de los múltiples autores, pudieran resumirse en que, el hombre es el que crea a la sociedad; la sociedad a su vez, es un fenómeno natural del mismo hombre, ya que para poder cubrir sus necesidades necesariamente tiene que agruparse y organizarse con otros seres; esta organización trae consigo, que el hombre regule la convivencia con sus iguales, es decir, que regule su comportamiento o conducta, y esto consecuentemente traerá consigo que se creen normas de conducta, las que a su vez se convertirán en normas jurídicas.

Ahora bien, el hombre bajo la regulación de su conducta a través de normas, se torna en sujeto con derechos y obligaciones con los demás seres con los que convive, y al ir creciendo la organización creada por el conjunto de seres humanos, esas normas, tendrán que ser acatadas por todos los individuos de la sociedad, como única forma de hacer posible la vida comunitaria.

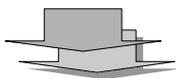
Por otra parte, al encontrarse esa sociedad, así regulada, surge la necesidad de establecer autoridades que dicten y vean que se cumplan

1 Derecho Administrativo. Miguel Acosta Romero. Editorial Porrúa. Méx. Pág. 59 en adelante.

las normas establecidas, lo cual da lugar a que dentro de la organización se establezcan jerarquías entre uno o varios de los mismos miembros, observándose de este modo los mandos de la organización.

Las normas que se establecieron y son observadas por los miembros de la comunidad, son obligatorias en todo el territorio que conforma la organización, y de esta manera, otras personas que no son miembros de esta organización, al entrar al territorio de la misma, deberán observar las normas de la localidad, para no estar expuestos a las sanciones que le son aplicadas por no observarlas.

NACIMIENTO DEL ESTADO



- **CONSECUENCIA DE UN FENOMENO SOCIAL**
- **NECESIDAD DEL HOMBRE POR PROCURARSE SUS SATISFACTORES**

CONSECUENCIAS

- Que los seres humanos se organicen en sociedad
- Creen autoridades para gobernarse
- Regulen su conducta, estableciendo normas jurídicas
- Determinen la observancia de las normas jurídicas

1.2.1 Los Elementos del Estado.

El Estado es reconocido por su organización socio-política, la que, tratándose de México ésta se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado es de conocimiento general el que es Estado está conformado por siguientes elementos: Población, Territorio y Gobierno o Poder Soberano, en donde, cada uno de estos elementos es definido de la siguiente manera, conforme las opiniones de diversos doctrinistas:

Población.

La población se define como el conjunto de habitantes de un país o área geográfica; son los seres que ocupan un lugar físico en un territorio, en donde habiten o trabajen. La CPEUM² establece en su artículo 30 las características que debe reunir las personas a las cuales se les llamará mexicanos, siendo las siguientes:

- Son mexicanos, los nacidos en territorio nacional, o bien, de padres Mexicanos.
- Los extranjeros que bajo las normas jurídicas obtengan ese derecho, ya sean por la vía de la naturalización o que contraigan matrimonio con mexicanos y que su domicilio se establezca en territorio nacional.

El elemento población juega un importante papel dentro del Estado, ya que como mencionamos anteriormente, sin el elemento humano, el Estado no tendría objeto de existir.

Territorio.

El territorio se define como la porción de espacio físico, delimitada geográfica o administrativamente, y dentro de nuestra interpretación podemos entenderlo como el campo de acción delimitado para una actividad concreta. La delimitación del espacio donde se asienta la población juega también un importante papel, ya que a través de su conocimiento se podrá observar el ámbito de validez de la norma jurídica.

De acuerdo con nuestra Constitución Política, el Territorio Nacional se compone de:

- Los Estados integrantes de la Federación.
- Las Islas, incluyendo los Arrecifes y Cayos en los mares adyacentes;

2 CPEUM = Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

-
- Las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico:
 - La Plataforma Continental y los Zócalos submarinos de las Islas, Cayos y Arrecifes;
 - Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, y las aguas marítimas interiores:
 - El espacio situado sobre el Territorio Nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Gobierno.

Este último elemento, es considerado como el conjunto de organismos y personas que conducen o dirigen a un Estado. La acción de gobernar se crea como mencionamos, a través de la aplicación de las normas de conducta a los habitantes, en un territorio establecido. La doctrina clásica Francesa, atendió este vocablo y lo interpretó y aplicó a través de tres elementos, que en la doctrina se conocen como poderes; es decir, a través del poder Legislativo, del poder Ejecutivo y el poder Judicial. Al constituirse el México actual, recoge esta vertiente y se convierte en una República Federalista.

De acuerdo con esta interpretación, la Constitución Federal de México, tiene como base la trilogía de poderes en el ámbito federal, además de contemplar también, dos ordenes jurídicos: el local constituido por los estados (entidades federativas y la Federación). Por otra parte contempla tres instancias gubernamentales denominadas niveles de gobierno: Federación, Estado y Municipio. Dentro de los órdenes jurídicos descritos, el Estado Nacional, por disposición Constitucional (artículos 49 y 116), adoptará para su ejercicio la división de los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

1.2.2 Las Características del Estado.

Una de las características del Estado se aprecia cuando éste entra en contacto con otras organizaciones con formación parecida a la suya,

es decir, cuando se relaciona con otros Estados con fines comerciales, sociales o de simple coexistencia mutua, lo cual permitirá satisfacer sus necesidades, con mayor facilidad.

Se puede diferenciar como característica especial, entre la interacción de dos organizaciones, aspectos que los identifican como son los elementos:

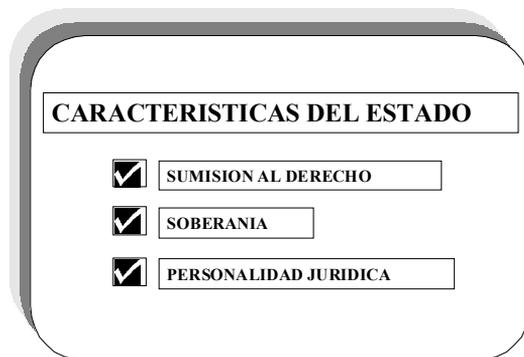
- Culturales
- De raza
- De creencias
- De territorio
- De lengua
- De costumbres
- De pasado histórico.

Dentro de la definición actual de Estado, trataremos de distinguir tres características importantes:

- La Soberanía
- La Sumisión del Estado al Derecho y
- La Personalidad Jurídica del Estado.

Esto es, el Estado mismo se constituye como una unidad total e independiente que se gobierna (Soberanía).

Para que el Estado funcione correctamente, tiene que regular su funcionamiento sometiéndose a las normas jurídicas, y por lo tanto cada acto de gobierno no podrá sobrepasar dichas normas de conducta, (Sumisión al Derecho). Finalmente, el Estado se constituye como un ser social y como tal, tiene derechos y obligaciones con la misma sociedad (Personalidad Jurídica).



1.3 EL ESTADO NACIONAL.

Podemos mencionar que para aplicar el origen del Estado, existen en forma por demás resumidas dos teorías: la primera denominada natural, es decir, el Estado es creado por los seres humanos que se reúnen y forman a la organización; y la segunda, que el Estado nace cuando es reconocido por el Derecho.

Las características que le serán atribuidas en la segunda de éstas teorías, las podemos concretizar en lo que dispone nuestra Constitución Federal al hablar de la forma de la organización del Estado Nacional.

C.P.E.U.M.

Artículo 40- Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior ...

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a su régimen interior ...

Artículo 43- Las partes integrantes de la Federación son los Estados ...

Artículo 45.- Los Estados de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido ...

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular ...

Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial ...

El Estado Nacional, descansa en dos conceptos supremos que son:

- La Soberanía y
- La Democracia

La soberanía, según el texto constitucional, es la representación del poder que reside en el pueblo, al señalar que todo poder dimana del pueblo y se constituye en beneficio de éste; esto es, la soberanía al residir en el pueblo tiene que ver con la población, el territorio y el poder soberano que se ejercen en un determinado sitio o lugar.

Por otra parte, la democracia es la forma en que ese pueblo se organiza para gobernarse a sí mismo.

Recordemos que el Estado Federal es la unión de dos o más estados libres, que conservan una autonomía relativa y comparten los mismos principios rectores en el ámbito exterior. Esto es, los Estados miembros ceden parte de sus potestades o derechos propios y crean una figura común nueva, la cual es dotada de la autoridad necesaria para representarlos en lo concerniente al régimen exterior de la propia federación.

Podemos señalar que el estado nacional tiene como objetivos básicos los siguientes:

- Reconocer al estado libre, autónomo y soberano.
- Defender la soberanía exterior.
- Representar en el exterior a los estados miembros de esa Unión.

En un análisis a la Constitución Política Federal, encontramos como características del Estado Nacional, las siguientes:³

- Existencia de dos órdenes jurídicos: Federación y Estado.

3 Guía Básica del Curso, “Introducción a la Hacienda Pública Municipal”. INDETEC 1991

-
- Coexistencia de dos sistemas Constitucionales.
 - Supremacía de la C.P.E.U.M.
 - Estados libres y soberanos.
 - Los Elementos que integran al Estado: Población, Territorio y Gobierno.
 - Idéntica forma de gobierno entre Federación y Estados.
 - El Municipio libre.
 - Facultades expresas de la Federación y limitativas hacia los Estados.
 - Las Leyes estatales sólo tienen efectos dentro de su territorio
 - Distribución de competencias.

1.3.1 Integración del Estado Nacional.

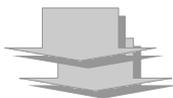
La integración del Estado Nacional es claramente estipulada en el artículo 40 de la CPEUM, en donde se señala que es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República, que estará basada en la representación, en la democracia y que se organizará en una federación.

El texto Constitucional continúa mencionándonos, que la federación está conformada por los Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos como establece el principio federalista.

La materialización de esa unión se basa en el principio señalado anteriormente, el cual se plasmó en el artículo 39 del pacto federal.

También se señala en el propio texto Constitucional que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que sólo éste podrá determinar la forma de gobernarse.

**EL ESTADO MEXICANO ES POR DECISION DEL PUEBLO
UNA REPÚBLICA:** (*Artículos 39 y 40 C.P.E.U.M.*)



REPRESENTATIVA: Democracia indirecta a través de representantes por sufragio universal.

DEMOCRÁTICA : La participación del pueblo en las decisiones del Estado.

FEDERAL: Forma de gobierno que los representa, en lo externo.

1.3.1.1 Los Ordenes Jurídicos.

Organizado el pueblo mexicano en una república, la federación recibe de los estados que la conforman, parte de la soberanía que le compete a éstos, siendo la forma para ejercerlos a través de los poderes de la Unión.

Es la Constitución General de la República, la que a su vez establece los órdenes jurídicos a que aludíamos con anterioridad, es decir, establece el orden federal y el orden local.

Luego entonces, al constituirse el gobierno federal, se manifiesta su presencia a través de las tres funciones básicas: Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional.

Por otra parte, corresponde a los Estados, la soberanía que se desprende del principio de reserva del artículo 124 constitucional, la cual se encuentra en un nivel de autonomía relativa, teniendo como funciones las tres señaladas para la federación.

LOS ORDENES JURIDICOS



ORDEN FEDERAL.

ORDEN ESTATAL.

Por orden federal habremos de entender al conjunto de potestades y normatividad jurídica que se traducen en atribuciones otorgadas por los Estados y por la propia normatividad, al nivel federal, con la idea de que sea este orden jurídico quien los represente en el ámbito exterior y coordine y armonice la actuación en el ámbito interno de la República.

Este conjunto de facultades, potestades y competencias, son materializadas cuando la normatividad le confiere a determinados funcionarios la facultad para aplicar ciertas atribuciones que se traducen en acciones. Dicha normatividad emana del órgano legislativo, y, realizar las acciones, como sabemos, corresponde al órgano ejecutivo.

Dentro del orden estatal, el conjunto de potestades, facultades normativas y competencias son determinadas de manera residual. Es decir, la idea es que dichas facultades y atribuciones reservadas para las entidades federativas se manifiesten a través del derecho positivo, a fin de que adquieran la característica de tener la observancia general y obligatoria para los ciudadanos del Estado.

Por otra parte, dentro del orden jurídico estatal, se encuentran plasmadas cuáles serán las potestades aplicables al nivel de gobierno municipal, las cuales son establecidas en la CPEUM en su artículo 115, y la facultad de aprobarlas en el ámbito local, le corresponde a los Congresos Locales, ya que como es sabido, el municipio forma parte integrante del estado y además, carece de la potestad legislativa, lo cual, le impide aprobar sus propias leyes para que sean cumplidos los cometidos y fines gubernamentales de este nivel de gobierno.

1.3.1.2 Los Niveles de Gobierno.

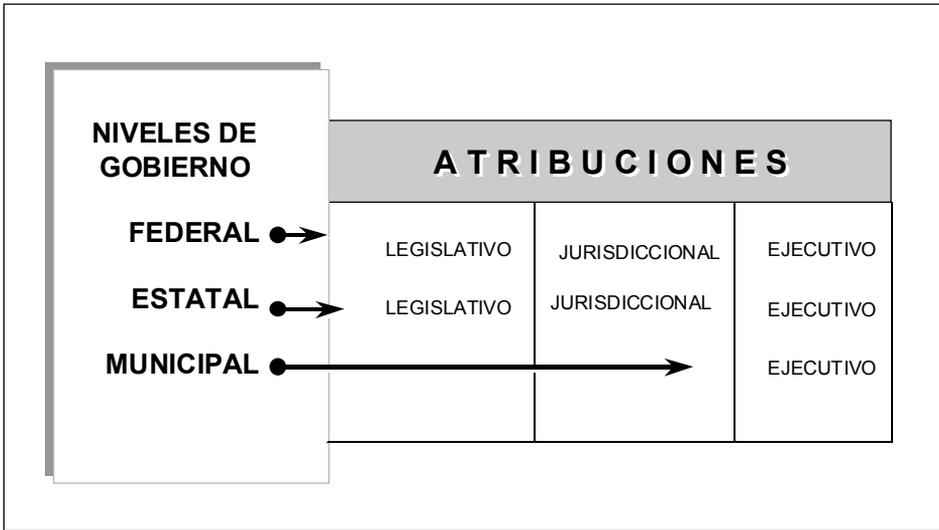
Dentro de nuestro sistema federal, los niveles de gobierno, constituyen los espacios en que se establece el cómo serán repartidas las atribuciones encomendadas a los funcionarios públicos quienes estarán a cargo de realizarlas.

Sabemos que tratándose del estado mexicano, los niveles de gobierno son: el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal.

Ahora bien, al nivel federal le corresponderá el ejercicio de las potestades y de las competencias que la misma constitución federal le confiere como órgano superior de la nación, y serán materializadas las acciones que le corresponden a través de actos que realizarán los funcionarios de este nivel de gobierno.

El nivel estatal se entenderá como el conjunto de funciones que tienen a su cargo los funcionarios estatales, y que se materializan a través del ejercicio de las potestades y competencias no cedidas u otorgadas a los funcionarios federales. Este nivel de gobierno deberá de respetar el orden jurídico federal y las competencias del nivel de gobierno municipal, en lo concerniente al límite de la aplicación de la norma que el mismo texto constitucional señala a favor de los otros niveles de gobierno.

En el nivel municipal, nos encontramos con que éste es sólo el ejecutor de las atribuciones otorgadas por la CPEUM, ya que por carecer de potestad legislativa propia depende del orden jurídico estatal. Dentro de este mismo orden, el nivel municipal se desarrolla separadamente, en lo concerniente a sus potestades y competencias, ya que la legislación que lo regula, aunque emana del mismo órgano, se maneja por separado.



1.3.1.3 La División de los Poderes Públicos.

La CPEUM establece en su artículo 49, que los poderes supremos de la federación se dividirán para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Asimismo, cada uno de estos poderes no podrá residir en una misma persona u organización, estableciéndose así la división o la separación de los poderes, en donde cada uno de ellos, responderá a un principio fundamental que busca la armonización en un plano administrativo del ejercicio de la soberanía nacional. En otras palabras, la división de los poderes responde también al control del poder a través del poder.

La función de cada uno a su vez, es limitada por el otro, esto es, no pueden extralimitar sus funciones fuera de la esfera de su competencia, ya que esto sólo provocaría violar el estado de derecho que permea al estado nacional, debiendo constreñirse exclusivamente a realizar la función de cada uno de ellos.

Al poder legislativo le corresponde elaborar las leyes; pero no le corresponde a éste, la aplicación y mucho menos, la exigibilidad de su cumplimiento. En consecuencia, y siguiendo el criterio formal sólo le corresponderá la elaboración de la norma, en tanto que la aplicación de la misma corresponderá a otro poder, aunque en muchas de las ocasio-

nes habrá de corresponderle la interpretación de la norma jurídica que se ha denominado por la doctrina como interpretación auténtica y que le corresponde al poder legislativo, ya que es a través del Congreso como se precisa qué es lo que realmente pretendió decir el legislador cuando elaboró la norma, entendida ésta como el conjunto de preceptos y reglas que tienen como propósito regular todos aquellos actos jurídicos que aparecen en la actividad externa de los individuos y la situación jurídica de las personas o cosas.

Al poder Ejecutivo le corresponde aplicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y normas que emanen del poder legislativo; pero además tiene la facultad para proponer el establecimiento de las leyes, a través del derecho que tiene a su favor de presentar las iniciativas, ya que es este poder el que las aplica y por lo mismo, pareciera a primera vista que es quien conoce cuáles son las necesidades en la implementación de las normas jurídicas.

Asimismo, le corresponde al poder ejecutivo, auxiliar al poder jurisdiccional en la impartición de justicia, a través del uso de la fuerza pública en aquellas ocasiones en que quienes resultan condenados a cumplir determinadas obligaciones, no lo hacen de manera voluntaria.

Al poder jurisdiccional le corresponde impartir justicia, interpretando la norma jurídica o ley, que emane del Congreso; pero también le corresponde la atribución de guardar, cuidar y proteger el que en la aplicación de la norma, no se violen los derechos que marca la Constitución Política Federal, que confiere a los individuos, siendo responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cumplimiento de esta función, auxiliado en esta tarea, por los Tribunales y Juzgados Federales, en todo el país.

1.4 LA DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES Y COMPETENCIAS.

Comentábamos con anterioridad que al constituirse la federación, los Estados ceden parte de su Soberanía, hacia ésta, y esta soberanía se convierte en la potestad que tendrán a su cargo los representantes de la federación. Las potestades cedidas constituyen atribuciones, entre otras, en materia de: Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Política Monetaria, Comunicaciones y Traspuestos, etc.

1.4.1 El Origen de las Potestades y las Competencias Gubernamentales.

El origen de las potestades y de las competencias gubernamentales se establece en los artículos constitucionales, que en forma expresa las señalan en favor de los funcionarios federales, siendo, entre otros: 31-IV,73,74,75,76,77,89,103,104,105,106,107,115,117,118-I,124 y 131, en relación con el artículo 40, el primer párrafo del artículo 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de estos dispositivos, el que resulta sumamente importante para el actual sistema de reparto de las potestades y competencias entre los distintos niveles de gobierno es el artículo 124, el cual, como sabemos establece la forma de distribución residual a los estados.

Por otra parte, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela⁴, señala: “Etimológicamente, la palabra federación (Estado Federal o Federación son sinónimos), implica alianza o pacto y proviene del vocablo latino feudos-federare, equivalente pues, a unir, a ligar, a componer. El acto de unir, entraña el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, por lo tanto, el estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna dependencia de vinculación entre ellos. La independencia de los estados que se unen es un presupuesto lógico-jurídico para la creación de un estado federal.

Para Burgoa los rasgos característicos del régimen federal son:

- Autonomía de las entidades federativas, entendida como facultad de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales.
- Autonomía constitucional, traducida en la potestad para organizarse jurídicamente sin transgredir el pacto constitucional federal.

4 Citado por el Lic. José Angel Nuño Sepúlveda, en su obra, Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales Derivadas de su Gestión Hacendaría, al tratar el tema de la evolución del federalismo y la distribución de las competencias, INDETEC, Méx. 1996, pág. 38.

-
- Participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional tanto en la integración del cuerpo legislativo federal como en la reformabilidad de la constitución federal.”

Asimismo, al signarse el pacto federal, éste reconocerá la existencia de los ordenes jurídicos, los niveles de gobierno y la esfera de la competencia de los miembros de la federación, la sujeción de los estados al orden federal, la autonomía interior de los estados, la división territorial de los estados, y la observancia de legislación sólo en su propio territorio.

Con base en los rasgos y características del Estado Nacional, podemos observar que las potestades y las competencias que le son fijadas al nivel federal, son para desarrollar sus atribuciones, encontrando estas facultades a lo largo de la Constitución Política Federal, como hemos observado en este apartado.

Por otra parte, las potestades y las competencias que conserva el nivel estatal, las encontramos dentro de lo establecido en sus propias Constituciones, así como en los convenios intergubernamentales, y en las Leyes Ordinarias.

Por último, las potestades y competencias le son fijadas a los municipios por lo establecido en el artículo 115 Constitucional, y le son potencialmente ampliadas por las Constituciones Estatales. Cabe hacer la aclaración que el municipio tiene la facultad para emitir reglamentos que le permiten detallar sus competencias en el ámbito municipal.

1.4.2 Las Potestades y Competencias Federales.

Para el tema tomaremos lo que el Maestro Andrés Serra Rojas señala como distribución de las competencias dentro del Estado Federal Mexicano.

“El Estado federal mexicano atiende a sus elevadas finalidades por medio de dos entidades jurídico-políticas, con diversas esferas de competencia: por una parte, la Federación, que es la expresión de los intere-

ses generales de la nación; y por la otra las entidades federativas o Estados a quienes se encarga la administración de los intereses locales”⁵

“La competencia que le corresponde a la Federación, históricamente es aquella que han renunciado o cedido los Estados, para realizar sus propósitos federativos. El poderoso impulso de la Federación, acumulando mayores y más importantes facultades, pone en peligro el cada día reducido campo de acción de los Estados.”⁶”

En nuestro sistema de reparto de competencia el criterio general establecido es el de una enumeración taxativa de las facultades que le corresponden a la federación. El artículo 124 de la Constitución ordena: «las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados»

El Maestro Andrés Serra, continúa mencionando: “no debemos olvidar la competencia que el artículo 115 de la Constitución le asigna a los municipios, a quienes se les encomienda la atención de los servicios públicos locales, que son aquéllos no asignados a la competencia de los gobiernos de los Estados o de la federación.

El problema de la competencia federal, local y municipal, es muy compleja, porque del sistema original de la Constitución y de las sucesivas reformas que se le ha hecho surgen numerosas facultades al gobierno central por la continua tendencia a la Federalización.

El Estado federal mexicano, se sitúa históricamente, desde la Constitución de 1824, hasta el texto actual de 1917. En el desarrollo, hay un dato objetivo indiscutible, y es el propósito constante de asumir facultades que corresponden a los Estados y se convierten en competencia federal.”⁷”

5 Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. 1er. Curso, 18ª Edición.- Edit. Porrúa.- Méx. 1997. Pág. 523.

6 Idem. Citando a Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1936 pág. 29.

7 Idem. Pág. 523 y 524.

Por otra parte, las potestades y competencias en el ámbito federal son ejercidas por el Congreso de la Unión, cuando diseña y aprueba las leyes federales y por el Ejecutivo Federal, cuando las cumple y hace cumplir, y por los Tribunales Federales, cuando, imparten Justicia con base en ellas, y cuando hacen respetar las garantías individuales y resuelven controversias constitucionales.

“El Congreso de la Unión tiene facultad”:

- Para admitir nuevos Estados de la Unión Federal.
- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes...
- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.
- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.
- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional...
- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.
- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.
- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

-
- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
 - Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
 - Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.
 - Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la Facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
 - Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
 - Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
 - Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
 - Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.
 - Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.
 - Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

-
- Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.
 - Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
 - Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.
 - Para expedir la ley Orgánica de la Contaduría Mayor.
 - Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; investigación científica...
 - Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.
 - Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.
 - Para establecer contribuciones:
 - Sobre el comercio exterior
 - Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27
 - Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
 - Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
 - Especiales sobre:
 - Energía Eléctrica.
 - Producción y consumo de Tabacos labrados.

-
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - Cerillos y fósforos.
 - Aguamiel y productos de su fermentación.
 - Explotación forestal, y
 - Producción y consumo de cerveza.
-
- Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.
 - Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos...
 - Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
 - Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.
 - Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
 - Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
 - Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, y

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

También son facultades del Congreso de la Unión:

- Expedir el bando solemne para da a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación.
- Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de egresos de la Federación... así como revisar la cuenta pública del año anterior...
- Declarar si ha o no lugar, a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución...
- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores...
- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país...
- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados...

-
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional...
 - Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado...
 - Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos...
 - Designar a los ministros de la Suprema corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República...
 - Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.

1.4.3 Las Potestades y Competencias Estatales.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la forma de la distribución de las potestades y de las competencias será a través de lo dispuesto en su artículo 124, en el cual se establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Por lo que, se entiende que la forma de distribuir dichas potestades y competencias será de manera residual. Por otra parte, la Constitución Federal, no señala para el nivel estatal ninguna facultad o potestad, sólo señala limitaciones a los campos de acción del nivel estatal, que se traducen en potestades del nivel federal, las cuales son señaladas en los artículos 117 y 118, del mismo ordenamiento federal:

Artículo 117 Constitucional

“Los Estados no pueden en ningún caso”:

- Celebrar alianzas, tratados o coalición con otro Estado ni potencias extranjeras;
- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requieran inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional...
- Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice...

“Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión”:

- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni sobre importaciones o exportaciones;

-
- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y
 - Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Por lo que toca a las Constituciones Políticas Estatales (CPE), éstas sí señalan cuales son las potestades y competencias para los estados, siendo su ámbito de competencia todo el territorio que ocupan, el cual comprende, claro está, el territorio de los municipios que los conforman.

Las potestades y competencias en el ámbito estatal, establecidas en las Constituciones Estatales facultan a los estados de igual manera que lo hace la Constitución federal respecto de los poderes públicos federales, es decir, en el ámbito estatal, el poder legislativo es el encargado del diseño y aprobación de las leyes estatales y municipales, al poder ejecutivo, le corresponde la aplicación y el cumplimiento de esas leyes en el territorio que ocupa el estado, y a los tribunales del estado le corresponderá la impartición de justicia con base en ellas. Teniendo entre otras las siguientes facultades:

- Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;
- Elaborar, examinar el Plan de Desarrollo del Estado.
- Hacer cumplir la Constitución Política Federal, las Leyes del Congreso de la Unión, los tratados internacionales, la Constitución del Estado, leyes y reglamentos que emanen de ella.
- Cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueren impuestas por las leyes de la Unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias.
- Informar al Congreso de la Unión, en los casos sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de nuevos estados, y ratificar en

su caso, la resolución que dicte el mismo Congreso de la Unión, de acuerdo el principio de mayoría señalado en los incisos 6o. y 7o. de la fracción III, del artículo 73 de la Constitución Federal.

- Recibir la Declaratoria de procedencia para iniciar los Juicios Políticos a los funcionarios y empleados públicos estatales previa resolución del Congreso de la Unión, con relación al uso indebido de fondos y recursos federales.
- Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.
- Excitar a los poderes de la Unión, para que cumplan con el deber de proteger al Estado en caso de invasión o violencia exterior, de sublevación o trastorno interior, a que se refiere la Constitución General de la República.
- Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna ley o acto del Gobierno Federal constituya un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, a su Constitución o a la Constitución Federal, dando vista al Gobernador.
- Nombrar a los miembros de los Ayuntamientos.
- Nombrar y remover al personal de los Poderes Estatales.
- Cambiar la residencia de los Poderes del Estado.
- Crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico.
- Legislar en materia municipal teniendo presente en todos los casos el Fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado.
- Expedir anualmente, las Leyes de Ingresos del Estado y de los municipios que establezcan las contribuciones de los habitantes; así como los presupuestos de egresos del estado que distribuya el gasto público, y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación...

-
- Revisar, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, General de Glosa, o su equivalente en cada Entidad Federativa, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los municipios.
 - Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los municipios y de sus organismos auxiliares.
 - Fincar las responsabilidades que resulten de la revisión y clasificación de las cuentas públicas del Estado y de los municipios y del ejercicio del gasto de los ayuntamientos.
 - Autorizar la enajenación, permuta o cualquier acto jurídico que implique la transmisión del dominio de bienes inmuebles propiedad del estado y de los municipios En el caso de los organismos auxiliares, cuando así lo determinen las leyes.
 - Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual del Estado y de los municipios, de conformidad con las bases establecidas en las leyes de la materia y dentro de las limitaciones previstas en la Constitución Federal.
 - Conceder amnistía por delitos de la competencia de los tribunales del Estado.
 - Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios, en materia de seguridad pública...
 - Crear organismos descentralizados.
 - Conservar el orden público en todo el territorio.
 - Convenir con la federación la asunción del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

-
- Prestar apoyo a los poderes legislativo y judicial y a los ayuntamientos, cuando le sea solicitado, para el ejercicio de sus funciones.
 - Conducir y administrar los ramos de la Administración pública del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes a través de acciones públicas.

Con estas atribuciones, el estado fija su campo de acción para hacer cosas, dentro de los límites de su competencia, que le son fijados por la CPEUM y su propia legislación, teniendo facultades para: planear, formular, organizar, vigilar, evaluar, establecer y prestar los servicios públicos que le exija la comunidad, para lo cual tiene, entre otras facultades, las siguientes:

- Planear el desarrollo integral de la entidad.
- Fomentar el desarrollo económico de la entidad.
- Recaudar los impuestos, derechos y contribuciones especiales a su favor.
- Otorgar los servicios públicos de:
 - Educación.
 - Desarrollo Urbano.
 - Salud.
 - Seguridad Pública.
 - Tránsito.
 - Entre otros.
- Establecer los servicios de comunicación y transporte dentro de la entidad.
- Establecer las medidas de protección civil dentro de la entidad.
- Establecer las medidas de prevención para la contaminación ambiental.

— Las demás que las legislaturas de los estados, establezcan a su favor.

1.4.4 Las Potestades y Competencias Municipales.

El artículo 115 constitucional, establece además de la personalidad jurídica del municipio, las atribuciones o facultades exclusivas, en lo concerniente a la forma de cómo será gobernado y administrado, facultándolo además, para percibir sus propias contribuciones así como los rendimientos que obtendrán derivados del manejo de su patrimonio.

Asimismo, se señala en este precepto, determinadas contribuciones e ingresos exclusivos de este nivel de gobierno, para lo cual, es dotado de competencia en las Constituciones de los estados; algunas de las competencias propias de los municipios son, entre otras:

En materia de ingresos.

En este renglón, los municipios tendrán sólo la competencia para administrar y manejar sus recursos; dejando la potestad para establecerlos al Congreso Local, siendo la forma en que el Estado ejercerá la soberanía en el territorio que lo conforma.

En materia de gasto.

Por lo que respecta a este apartado, el municipio tiene la potestad y la competencia para ejercer libremente y sólo con las restricciones que marca la legislación local y federal de acuerdo con el destino de los ingresos, aunque por otra parte, la elaboración de los planes y los programas, si bien, corresponden en principio al propio municipio en coordinación con el estado, el presupuesto de egresos municipal, estará supeditado para su desarrollo a los ingresos disponibles y los recursos que tiene derecho a percibir, los cuales, como ya antes habíamos señalado, corresponde fijarlos a los Congresos Locales.

En materia del manejo de su patrimonio.

Sobre este tema, el artículo 115 constitucional señala, que el municipio manejará su patrimonio conforme a la ley, es decir, tiene pleno

derecho para administrar y manejar los rendimientos que provengan de los bienes que se encuentran a su favor, señalándose en la reciente reforma, los casos en que se precisará de mayoría calificada para tomar los acuerdos en los ayuntamientos para autorizar la enajenación y venta de los mismos.

En materia de financiamientos públicos.

Tratándose de esta materia, el municipio tendrá el poder para elaborar los proyectos para conseguir los recursos que le auxilien a solventar los gastos y erogaciones necesarias para las obras públicas productivas de la localidad y, en algunos casos, para solventar erogaciones cuyo vencimiento no sobrepase de un ejercicio fiscal; pero corresponderá a las legislaturas de los Estados el decidir o aprobar dichos endeudamientos que tienen el carácter municipal.

Por otra parte, el nivel municipal tendrá, entre otras facultades que le otorgue, la Legislatura del estado, la potestad sobre:

- La forma en que serán prestados los servicios públicos que tiene a su cargo, cuando los preste en forma directa, y aún en los casos en que por la infraestructura de las localidades sea el estado quien preste los servicios públicos que le corresponderían al municipio.
- La formulación, la aprobación y la administración de la zonificación y planes de desarrollo territorial.
- La participación en la creación y administración de las reservas territoriales y ecológicas.
- La potestad para controlar y vigilar la utilización del suelo.
- La intervención en la regulación de la tenencia de la tierra.
- La facultad para reglamentar o detallar las normas jurídicas en el territorio del municipio.

1.5 EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PÚBLICA.

1.5.1 El Municipio Mexicano.

El Municipio es concebido por la Constitución Federal como la división territorial del Estado, y la forma de la organización política y administrativa del pueblo mexicano; el municipio ha jugado un papel muy importante desde antes de la colonia, como la autoridad intermedia entre el gobierno de los estados y la población o como la autoridad directa, en donde participa con funciones específicas y concretas propias.

El municipio representa la célula básica del gobierno local y es conceptualizado como el prestador de servicios públicos por excelencia, ya que dentro de sus funciones como entidad de gobierno, se encuentra el proporcionarlos de la mejor manera posible.

Los servicios públicos a los que nos referimos son principalmente, los que la Carta Magna describe en el artículo 115, pero también, está facultado para aplicar las medidas de vigilancia y formular los planes de desarrollo urbano y regular las actividades de los particulares, entre otras cosas.

El municipio, por otra parte, dentro del Estado Federal, tiene una connotación distinta a los otros niveles de gobierno, es decir, ostenta entre sus facultades sólo el Poder Ejecutivo o Administrativo, representado por el Presidente Municipal, el cual tiene entre sus facultades la administración de este nivel de gobierno.

Por su actividad preponderante, el municipio requiere necesariamente de contar con recursos que satisfagan o alcancen a cubrir los gastos que son necesarios para el mantenimiento de los servicios públicos que presta como ente de gobierno. El concepto actual del Municipio, lo delimita como la célula básica del gobierno local y describe su actividad como prestador de servicios públicos, y describe el campo de acción donde se desarrollarán las funciones y actividades del mismo, refiriéndose, claro está, a la actividad financiera que realiza.

1.5.2 Los Cometidos Municipales.

Instituido el municipio como figura pública y base de la división territorial del Estado, desplaza al Estado mismo como figura que presta servicios a la comunidad, actuando en todo caso como figura que tiene como fines y metas el regular que en todo caso sean prestados los servicios de la mejor manera posible.

Es en la legislación local, donde se prevé la situación del municipio mexicano, en cuanto a sus aspectos: económicos, políticos y administrativos, asegurándose que los municipios continúen con la capacidad para administrar sus finanzas, quedándose la facultad para vigilar, crear y suspender en casos especiales, la existencia de los ayuntamientos, en manos de los Congresos Locales.

Se concibe al municipio como una institución de gobierno administrativo, que es la división territorial del estado, y como entidad con derechos y obligaciones. Asimismo, este reconocimiento implica tácitamente que debe de contar con fines propios, los cuales se deben a su propia competencia administrativa y legal, debiendo además actuar con estricta sujeción a las normas jurídicas.

Los fines que se fijan al municipio serán los cometidos del ente público, los cuales deberán tender a la satisfacción de las demandas de la población, consistentes básicamente en necesidades directas y sentidas de la población; dichos propósitos o compromisos fundamentales darán la materia a los cometidos municipales, los cuales son en forma enunciativa:

- Prestar los servicios públicos que le son demandados.
- Regular las actividades de los particulares.
- Regular el patrimonio de los particulares.
- Integrar y fomentar la comunicación social.
- Fomentar el desarrollo cultural regional.
- Prestar los servicios sociales y asistenciales.
- Fomentar la participación ciudadana.
- Otorgar la seguridad a través del beneficio de la salud y de la educación.

1.5.3 La Integración de la Hacienda pública Municipal.

Tradicionalmente la hacienda pública municipal, se ha integrado por el conjunto de bienes y recursos financieros que el ente público percibe; los gastos y las erogaciones que realice en un periodo determinado, al destinar dichos recursos a los fines o cometidos que le son propios, la administración de los recursos patrimoniales adscritos a él, así como, de las decisiones económicas, administrativas y financieras a las que pudieran llegar para alcanzar sus metas y fines propuestos.

Esto es, la hacienda pública municipal, según el texto constitucional en su artículo, 115 fracción IV menciona que ésta se formará sin detrimento a otros niveles de gobierno de los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones e ingresos que las legislaturas de los Estados establezcan a su favor; de las participaciones federales cubiertas y de los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por otra parte, establece que será responsabilidad del mismo ámbito municipal aprobar, ejecutar y administrar, lo relativo a su presupuesto de egresos, el cual, se formulará en base, a los ingresos disponibles.

La integración actual de la hacienda pública municipal, es el resultado de las responsabilidades que en materia administrativa y de gestión pública se le han otorgado a estos entes públicos, debido principalmente a las reformas ocurridas en 1983 al texto constitucional, es decir, le son otorgadas mayores responsabilidades en materia administrativa, para que de alguna forma se vieran beneficiados, estos entes públicos, al poder manejar tributos a su cargo y por lo tanto tener mayor capacidad de gastos y cubrir sus necesidades en lo que respecta el ámbito económico.

Las Constituciones Locales, por otra parte, tienen la obligación de reconocer al ente público municipal como célula de su organización interna; así mismo reconoce la autonomía en materia administrativa de este nivel de gobierno e implícitamente su hacienda pública.

La hacienda pública municipal, está compuesta de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones que le sean determinados por las legislaturas locales, las participaciones y otros ingresos que perciban, así

como las erogaciones que realicen. Son las actividades que realizan los municipios, en un momento determinado, el marco administrativo para visualizar los tres grandes apartados que componen su hacienda, es decir: la obtención de los ingresos, la ejecución de los gastos y las erogaciones realizadas, y la administración de su patrimonio.

Los Ingresos.

Los ingresos a los cuales nos referimos al hablar de la integración de la hacienda pública municipal están formados básicamente por los siguientes: Impuestos, Derechos, Contribuciones Especiales, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y Subsidios, así como los Fondos de Aportaciones Federales.

El Gasto Público.

Uno de los elementos que conforman a la hacienda pública municipal es el gasto, y el objetivo principal de esta parte, es coadyuvar al desarrollo de la comunidad a través de la aplicación de los recursos que percibe, en programas concretos ya sea administrativos, obras, o servicios públicos.

Dentro del gasto, hay factores que no podemos dejar de observar, como es la aplicación de las políticas del gasto, que es la representación del conjunto de las decisiones y la definición del papel del ente gubernamental en el punto económico que afecta a la sociedad.

La programación del gasto, es una tarea que si bien es una de las más difíciles de los gobiernos municipales, también, es una de las labores más importantes de éste nivel de gobierno, ya que a través de la programación se concretarán los objetivos del gasto, pudiendo ser desarrollados los programas.

Los presupuestos municipales constituyen la parte esencial del gasto y éste se puede agrupar en cinco clasificaciones que son:

- Clasificación Administrativa.
- Clasificación por Objeto del Gasto.

-
- Clasificación Económica.
 - Clasificación Funcional.
 - Clasificación por Programas.

Las características de las diferentes clasificaciones establecen las responsabilidades administrativas de los recursos asignados, centran la atención en aspectos contables de las operaciones, captan la influencia que ejerce el gasto en los programas de trabajo, facilitan la coordinación de sus diferentes actividades o bien, permiten erogar y controlar los recursos conforme a un calendario de actividades previamente establecido.

El gasto público representa en este conglomerado de actividades, parte del trabajo que observa la comunidad, al ver que el gobierno municipal regresa los recursos que aportan, en servicios u otras formas que los benefician.

El Patrimonio Municipal.

El patrimonio municipal, constituye una de las partes esenciales de la hacienda pública, por lo que el desarrollo eficiente de las funciones y actividades que implica el manejo del mismo, será de gran importancia en la formación de los recursos de este nivel de gobierno.

Para el manejo del patrimonio del municipio se requiere que quienes manejan estos valiosos recursos conozcan su significado y el alcance de los bienes que conforman al ente público, sus características, así como la normatividad y los fundamentos legales para regular su administración y formar los registros necesarios que redundarán en ingresos que le son necesarios.

En este sentido, los bienes municipales son clasificados en dos grandes ramas, la primera de esas ramas son los bienes del dominio público, dividiéndose ésta en: de uso común y los destinados a un servicio público, con la característica de que estos bienes no pueden ser fungibles. La segunda de las ramas lo conforman los bienes de dominio privado, conformados por los inmuebles y muebles, los cuales, al no reunir las características requeridas y por no existir una declaratoria expresa que los

considere como bienes de dominio público, éstos podrán ser enajenables, serán prescriptibles e inembargables.

El conocimiento de los bienes que conforman a la hacienda pública de los municipios constituye para este trabajo uno de los puntos más importantes para poder analizar el alcance de las potestades tributarias municipales en lo que se refiere a la recaudación del impuesto más importante de los entes municipales que es el predial, así mismo de los demás ingresos que son inherentes a la propiedad inmobiliaria, es decir, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora.

La Deuda Pública.

La deuda pública es la última de las partes que doctrinariamente se encuentra en la integración de la hacienda pública. El término de deuda pública tiene sus orígenes en el acto de crédito que en un tiempo fue un ingrediente para el desarrollo de las localidades municipales.

Desde un punto de vista jurídico, la deuda es un contrato donde involucra un préstamo, que constituye la obligación de la parte que solicita al pago de intereses y a devolver el capital en un tiempo definido, en moneda y a la tasa que hubiere estipulado, sin que pueda modificar las cláusulas de dicho contrato.

La deuda pública representa el pasivo directo e indirecto o contingente derivado del financiamiento a cargo de este nivel de gobierno; es sujeto de diversas clasificaciones, según sea el criterio que se utilice, los más comunes son:

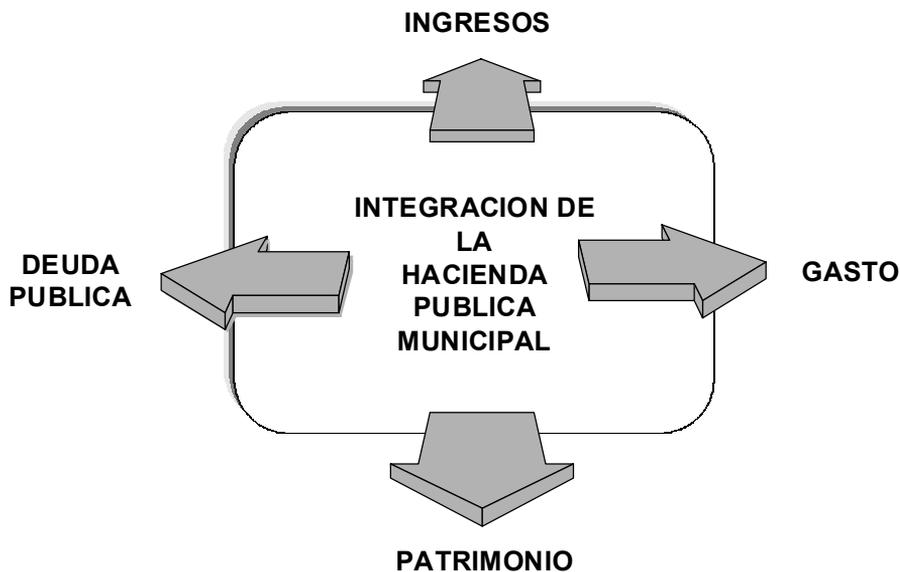
- Por su origen.
- Por su plazo de amortización.
- Por sus efectos en la actividad económica.
- Por el registro contable de la operación.

Dentro de esta parte de la hacienda pública municipal, la deuda se puede caracterizar como la operación en donde se obtienen recursos para ampliar la capacidad de contribuir y dotar de servicios públicos a más población; permite el equilibrio ingreso-gasto, es decir, tiene equili-

brados los objetivos económicos, sociales y la capacidad de respuesta de la administración para atender las demandas de la población.

Pero con la desventaja de que en el momento de cubrirla disminuye la capacidad real de participación del ente en la economía de la comunidad, ya que al tener que solventar los compromisos económicos adquiridos, se puede ver en la problemática de tener que cubrir a tiempo los adeudos, con la consiguiente problemática que representa en muchas de las ocasiones el que los particulares no cubran a tiempo con el pago de las contribuciones a su cargo.

No es objetivo de este trabajo analizar los pormenores de las partes de la hacienda, por lo que sólo nos abocamos a la descripción de sus partes, para entender cuáles son los objetivos de éstas y como pudiera darse el caso de verse limitados en el ejercicio de las potestades tributarias municipales.



1.5.4 Las Funciones Hacendarias Municipales.

Dentro de las funciones hacendarias que le corresponden a los municipios ejercer se encuentran:

La obtención de los ingresos:

- A través de los diversos tributos, que tiene derecho a percibir.
- A través de la explotación de su patrimonio.
- A través de las participaciones federales.
- A través de las aportaciones federales.
- A través de empréstitos.

La administración de los recursos obtenidos así como de sus propios bienes patrimoniales.

La realización del gasto, mismo que se manifiesta a través del conjunto que forman las erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, las obras y la prestación de los servicios públicos municipales.

1.5.4.1. Actividades Hacendarías Municipales.

1.5.4.1.1. Actividades Hacendarías Propias.

Las actividades hacendarías que realizan los municipios consideradas como propias, son básicamente las mismas en la mayoría de las entidades federativas. Estas actividades se derivan principalmente de la disposición constitucional que le otorgan a los municipios, el derecho para manejar libremente su hacienda, lo cual, es parcialmente cierto, ya que serán los estados, a través, de las legislaturas locales quienes tendrán la facultad para aprobar los ingresos que percibirá este nivel de gobierno y revisar el ejercicio de sus egresos, según el artículo 115 Constitucional.

En materia de ingresos, las facultades que tienen los entes públicos municipales, son las facultades y la capacidad, que les otorga su propio marco normativo, para administrar, registrar, recaudar, fiscalizar y cobrar todos los ingresos que tienen a su favor y que las legislaturas de los estados les otorguen.

En lo concerniente al gasto público, los municipios tienen todas las facultades para planear, programar, presupuestar y ejercer el gasto público; asimismo, tienen la función de control y evaluación y la obligación de elaborar sus cuentas públicas.

Por lo que toca al patrimonio público municipal, el ente público tiene la facultad para adquirir, aprovechar, usar, enajenar registrar y controlar todos los bienes inmuebles y muebles con los que cuenta.

Por último, en materia de deuda pública, tienen la facultad que la denominaremos administrativa, para presentar los proyectos de financiamiento municipal y la obligación inherente de pagar dichos créditos.

1.5.4.1.2. Actividades Hacendarias Derivadas.

Si las actividades hacendarias propias, según lo señalado en su oportunidad, son todas aquellas que se derivan de la facultad del municipio para administrar libremente su hacienda pública respecto de los ingresos que se derivan de sus fuentes propias, así como la aplicación y destino de dichos recursos a través del gasto a los fines que le son propios; las funciones hacendarais derivadas, serán las facultades cedidas a los municipios por otros niveles de gobierno, principalmente de la federación, quien a través de la signa de convenios con los estados y que repercuten a los municipios se comprometen éstos a realizar algunas de las actividades que le corresponden a la federación o al estado.

También consideramos en esta clasificación, como actividades derivadas, todas las obligaciones que tienen los municipios y que se relacionan de manera directa con las acciones que se desprenden de la concurrencia tributaria con los niveles superiores de gobierno, las cuales consisten fundamentalmente en que el municipio deberá suspender parcial o totalmente el ejercicio de algunas potestades tributarias, a cambio de recibir por parte de quienes las ejercen las llamadas participaciones o compensaciones, por tal acto.

De los convenios que firman los municipios, o los estados en su nombre, se derivan compromisos que pueden traducirse desde en sim-

ples labores administrativas como lo es el registro, la recaudación, la fiscalización y la cobranza, hasta la suspensión del gravamen en la localidad.

En materia de ingresos las funciones hacendarias son básicamente las que se derivan de los Convenios de Colaboración Administrativa, en materia de:

- Zona Federal Maritimo Terrestre.
- Multas Administrativas No Fiscales.
- Vigilancia de Mercancía de Procedencia Extranjera.
- Fiscalización de Pequeños Contribuyentes.

Por otra parte, los municipios tienen que dar cuentas de estas actividades a través de la integración de la “cuenta comprobada” o bien dentro de sus propios documentos, en donde, señalan el destino y/o aplicación de los recursos a los programas que hayan autorizado los municipios y la forma en que éstos recursos fueron ministrados.

Capítulo 2

Los Ingresos Tributarios Municipales

2.1 LOS RECURSOS PÚBLICOS

En general, los recursos son considerados como el elemento básico para que cualquier tipo de administración, sea pública o privada, funcione correctamente, ya que sin este elemento de trabajo los programas operativos y el mismo mantenimiento del sistema administrativo no puede llevarse a cabo.

Los recursos constituyen el punto de partida para que las otras áreas de la administración, llámese programación, planeación y desarrollo de métodos de trabajo, puedan funcionar con eficiencia. En el sector público estos recursos son el medio para que se realicen las actividades concretas de la entidad económica, y es por esta razón que el estado como precursor del desarrollo de su localidad, sea el primero en procurarse de esos recursos para que se desarrollen los supremos propósitos.

En este esquema, y siguiendo con la legislación que rige en nuestro sistema de gobierno, el estado puede percibir los recursos en virtud del poder de imperio que ostenta y que le permite imponer a los particulares, contribuciones para sostener los gastos públicos. Esto es, el estado,

al no desarrollar una actividad comercial no obtiene estos recursos, sino que el estado los recibe, a cambio de cumplir con las obligaciones inherentes al ente público, para lo cual tiene que realizar funciones tales como otorgar seguridad jurídica y personal, asistencia social, educación, salud, entre otros.

En este esquema, la propia Constitución Federal establece en su artículo 31 fracción IV, la obligación a todos los mexicanos de: "Contribuir con los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"¹. Por otra parte, esta disposición constitucional también se hace extensiva a los extranjeros que residan y obtengan ingresos de fuentes ubicadas en el territorio nacional, para contribuir con los gastos en los que la Federación, el Estado, el Distrito Federal y los Municipios incurran en la prestación de los servicios públicos para los cuales fueron creados.

El mismo texto del artículo 31, hace mención de ciertas obligaciones que se manifiestan al establecer los tributos, que de alguna manera podríamos identificar como una protección para los contribuyentes. Esta protección constituye una garantía para los ciudadanos y es consagrada constitucionalmente; se le conoce con el nombre de principio de legalidad, es un requisito indispensable para la validez del tributo, y consiste en que la contribución se deberá establecer en las leyes. En otras palabras, el estado, como titular de los tributos, no podrá hacer valer su poder de imperio para exigir dichas contribuciones, perdiendo la validez de cobro o recaudación si éstas no se establecen en leyes, ya que en el supuesto de actuar sin que exista el tributo en una ley, se estaría violentando el estado de derecho al actuar con arbitrariedad, y por lo tanto, se considerará como una violación a la misma Constitución.

Por otra parte, el texto citado sólo abre el camino para que el sistema de gobierno en su conjunto pueda percibir los recursos que satisfagan la necesidad de financiamiento público que le permitan cumplir con sus fines.

1 Texto literal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de los recursos que perciben los entes gubernamentales, existen algunos para cada nivel de gobierno; es decir, los recursos serán recaudados por las autoridades de la federación, los Estados y los Municipios, permitiendo que cada uno cuente con fuentes de ingresos que no han sido señalados a los otros entes gubernamentales, aunque en principio la regla que campea es la concurrencia tributaria.

2.1.1. Los Recursos de la Federación.

De acuerdo con lo que hemos visto en el capítulo primero de este trabajo al hablar de potestades en general, la federación tiene atribuciones para imponer las contribuciones a los particulares, y que son necesarias para cubrir o completar su presupuesto; siendo esto posible a través de la facultad del Congreso de la Unión, para imponer dichas contribuciones a los particulares y que se le conoce con el nombre de "Potestad Tributaria".

La propia Constitución federal establece campos exclusivos para el nivel federal, con respecto a determinadas materias tributarias (arts. 73 XXIX y 131), que se traducen en limitaciones a las entidades federativas en relación a las mismas. Por otra parte, existen otras limitaciones expresas a las entidades federativas que a la vez se transforman en facultades federales exclusivas (arts. 117 y 118).

Lo anterior, nos lleva a concluir que la Constitución opta por delimitar las materias de imposición a un espacio exclusivo para la federación, pero hasta cierto grado, es decir, la federación tendrá la atribución de imponer contribuciones de las materias señaladas en la Constitución federal en forma exclusiva y en aquellos espacios que les son prohibido a los estados.

Por lo hasta aquí señalado resulta evidente que el sistema tributario mexicano, se soporta en un complejo sistema de reparto de materias tributarias entre la federación y los estados, así como en un esquema de concurrencia tributaria en la mayoría de las materias, entre estos dos actores del sistema federal mexicano.

Estos dos hechos hacen casi imposible establecer una distribución de potestades tributarias a cada uno de los niveles de gobierno. Esto es, el dispositivo del artículo 73 (fracción VII), no limita a la federación a establecer las contribuciones para cubrir su presupuesto, sólo sobre ciertas materias, luego entonces, opera la concurrencia como regla general. Es la misma CPEUM, la que establece un marco regulatorio, es decir, la federación podrá imponer contribuciones a los particulares siempre y cuando sean éstas establecidas en el texto constitucional, ya sea de manera explícita como es el caso de los arts. 73 XXIX y 131, o implícita como son los artículos 117 y 118, a que nos referimos con anterioridad, y el propio artículo 73 fracción VII a que aludimos en este párrafo; y que dicha atribución sea ejercida por el poder público federal a través de lo que disponga el Congreso de la Unión, en las leyes correspondientes.

En dicho entorno, la federación obtiene ingresos, cuyo origen es plenamente identificable y que se encuentran establecidos en las leyes que regulan el funcionamiento del aparato gubernamental, es decir, en el nivel federal se estará a lo dispuesto de la Ley de Ingresos de la Federación, que como sabemos, es un cuerpo normativo que establece los ingresos que podrá obtener en un ejercicio fiscal, y que es emitido por el Congreso de la Unión.

De acuerdo con este ordenamiento legal, la federación podrá obtener de los particulares los siguientes ingresos:

- Impuestos sobre la Renta.
- Impuestos al Activo.
- Impuestos al Valor Agregado.
- Impuestos Especiales sobre Producción y servicios:
 - Gasolina y diesel.
 - Bebidas alcohólicas.
 - Cerveza.
 - Tabacos labrados.
- Impuestos sobre Tenencia o uso de Vehículos.
- Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- Impuestos al Comercio Exterior:
 - A las importaciones.
 - A las exportaciones.

-
- Aportaciones de Seguridad Social.
 - Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
 - Contribuciones de Mejoras.
 - Por obras públicas de infraestructura hidráulica.
 - Derechos.
 - Servicios prestados por el Estado:
 - Sobre la extracción de petróleo.
 - Adicionales
 - etc.
 - Productos.
 - Enajenaciones de bienes del dominio privado:
 - Explotación de tierras y aguas.
 - Arrendamiento de tierras y locales.
 - Enajenaciones de bienes muebles e inmuebles.
 - Intereses de valores y créditos.
 - Utilidades.
 - Aprovechamientos.
 - Multas.
 - Indemnizaciones.
 - Reintegros.
 - Participaciones a cargo de concesionarios
 - de vías generales de Comunicación y empresas
 - de abastecimiento de energía eléctrica.
 - Aportaciones de contratistas de obras públicas.
 - Privatizaciones.
 - Rendimientos excedentes de petróleos
 - mexicanos y organismos subsidiarios
 - Remanentes de operaciones del B.M.
 - Etc.

Por otra parte, podemos identificar que las fuentes de ingresos de la federación, significan un sacrificio fiscal para las entidades federativas, ya que éstos dejaron de percibir los ingresos que con anterioridad a la

signa del pacto federal y de los convenios de coordinación obtenían de los particulares; pero a cambio de ese sacrificio hecho por ellos, las entidades federativas obtendrán, vía participaciones, cantidades compensatorias, que son parte de los ingresos que obtiene ahora la federación.

Podemos concretizar que los ingresos de la federación, aún cuando el Congreso de la Unión define exclusivamente como federales algunas materias tributarias, éstas sólo tienen como finalidad el establecer una limitación para las entidades federativas para que no puedan imponer contribuciones locales a las mismas fuentes que tiene la federación y evitar de alguna manera que el contribuyente soporte una doble o múltiple tributación sobre la misma fuente de ingresos del aparato gubernamental.

2.1.2 Los Recursos del Estado.

Los Estados tienen por derecho, el recibir de los particulares los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades financieras de acuerdo a lo estipulado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal; este artículo pone de manifiesto la obligación de los mexicanos para contribuir con los gastos públicos de la Federación, del D.F., de los Estados y de los Municipios donde residan habitualmente.

Consecuente a esta disposición constitucional, el Estado recibe recursos que obtiene de los particulares a través de los: impuestos, derechos y contribuciones especiales, así como los ingresos que se deriven de la coordinación hacendaria y que percibe a título de participaciones por el sacrificio de sus propias potestades tributarias que quedan en suspenso. Los recursos anteriores son utilizados para poder solventar los gastos en que incurran para sostener el aparato gubernamental. Todo esto con la única salvedad de que dichos recursos se encuentren previstos en las leyes de ingresos correspondientes.

Esto es, el Estado recibirá los ingresos de los particulares, cuando las actividades de éstos se encuadren en la situación jurídica o de hecho prevista en la ley, y que el gravamen cumpla con los elementos que marcan las disposiciones legales.

Así pues, el estado percibe ingresos a través de: los impuestos que tiene a su favor; por prestar servicios en sus funciones de derecho público; por otorgar un beneficio diferencial a algunos particulares, a través de la realización de obras públicas o acciones de beneficio; por contraprestaciones derivadas de servicios que preste, en sus funciones de derecho privado; así como por el uso, goce o enajenación de los bienes del dominio privado.

Obtendrá también ingresos: de permitir el uso o explotación de los bienes del dominio público; de otro tipo distinto a las contribuciones o derivados de la coordinación hacendaria y del financiamiento; de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; por recargos, actualizaciones y sanciones derivados de las obligaciones fiscales; de la coordinación hacendaria, y por último, de los financiamientos derivados de la contratación de créditos.

Dentro de este contexto, los recursos que perciba el nivel estatal, serán a través de la intervención directa de sus autoridades o de los que perciban por haber dejado en suspenso algunas de sus facultades tributarias, a consecuencia de la firma de convenios con el gobierno federal.

Este nivel de gobierno se caracteriza porque es su propia Constitución Política la que le faculta para imponer las contribuciones necesarias a los particulares, siempre y cuando estas contribuciones no hayan sido cedidas para ser ejercitadas por los funcionarios federales, tal como señalamos anteriormente y con un estricto apego al principio de reserva señalado en el artículo 124 de la Constitución Federal y de las fuentes señaladas como exclusivas para los municipios en el artículo 115 Constitucional.

Lo anterior debido a que dentro del contexto que permea el sistema tributario mexicano, las entidades federativas, en primer término, acordaron no mantener impuestos o gravámenes a algunas materias, para que fuera la federación quien se encargara de la recaudación y administración de esas materias, permitiendo así que no se diera una múltiple tributación sobre las fuentes tributarias que soporta el contribuyente; y en segundo término, sea la federación quien se encargara de repartir los

recursos de esas fuentes de ingresos hacia los estados, dando como resultado una distribución más equitativa de los recursos que se obtienen.

No obstante estas características del sistema tributario que permea a las entidades federativas, resulta difícil definir los campos de acción tributaria del estado y en consecuencia las fuentes de ingresos o recursos que percibe, ya que dentro de sus atribuciones y de su expresión de la soberanía interior con que gozan los estados, éstos pueden imponer las contribuciones que crean necesarias para cubrir sus gastos, atendiendo los requisitos constitucionales obligatorios para el establecimiento de contribuciones.

2.1.3 Los Recursos Municipales.

Comentábamos anteriormente, que tanto la federación como el estado, necesitan recursos para atender sus múltiples funciones y lograr o llevar a cabo sus propósitos. Ahora bien, el municipio como tercer nivel de gobierno, también requiere recursos que obtenga él mismo o le sean otorgados por los otros niveles de gobierno, para atender sus compromisos, prestar los servicios públicos a su cargo, y cumplir con sus objetivos; o bien, las propuestas hechas al iniciar sus gestiones públicas y otros compromisos adquiridos con su comunidad.

Por otra parte, podemos comentar que los municipios son señalados en la CPEUM, para desarrollar ciertas actividades concretas, como lo es, prestar los servicios públicos señalados en el artículo 115 fracción III, y consecuentemente a esta obligación, los municipios se ven en la necesidad de obtener los ingresos necesarios para cumplir con esas obligaciones, es decir, necesita que ingresen a sus arcas públicas los recursos que sean suficientes para solventar esos gastos.

Cabe señalar que el mismo precepto Constitucional, expresa que los municipios están facultados para percibir los recursos a través de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros que las legislaturas les establezcan a su favor, por lo que los municipios, en todo caso, los percibirán a través de: impuestos, derechos, contribuciones especiales, provenientes de la explotación de su patrimonio; así como de recargos, actualizaciones y sanciones derivados de la suerte

principal de los ingresos que perciba, de la coordinación hacendaria, de donaciones, sesiones, herencias y legados, y por último, de los financiamientos o la contratación de créditos.

Los recursos que percibe el municipio son recaudados, principalmente a través de dos vías: la primera, de la intervención directa de las autoridades municipales; y la segunda, en forma de transferencias hacia este nivel de gobierno. En este contexto, podemos señalar como fuentes formales de ingresos para los municipios los siguientes:

- Recursos Patrimoniales:
 - Enajenación de bienes.
 - Rentas de Bienes.
 - Concesión de bienes.
 - Uso de bienes de dominio público.
 - Dividendos de acciones.
 - Intereses de inversiones.

- Recursos Tributarios:
 - Impuestos.
 - Derechos:
 - Por Servicios Públicos.
 - Por Regulación de Actividades de los Particulares.
 - Contribuciones Especiales.

- Recursos Derivados de Sanciones:
 - Multas.
 - Intereses.
 - Recargos.

- Recursos por Transferencias:
 - Donaciones.
 - Cesiones.
 - Herencias y Legados.
 - Prescripción.
 - Adjudicación.
 - Subsidios.
 - Recepción de obras.

-
- Participaciones Estatales.

 - Recursos por Colaboración Ciudadana:
 - Infraestructura para servicios públicos.
 - Prestación de servicios públicos.

 - Recursos crediticios:
 - Banca de Desarrollo.
 - Banca Privada.
 - Fondos Especiales del Estado.
 - Particulares.

 - Recursos de Empresas Municipales:
 - Prestadores de servicios.
 - Productoras de bienes.

 - Recursos del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría:
 - Fondo General de Participaciones.
 - Fondo de Fomento Municipal.
 - Fondo de Aportaciones.
 - Colaboración Administrativa.
 - Fondo de Aportaciones Federales:
 - Fondo de Infraestructura Social Municipal.
 - Fondo de Fortalecimiento Municipal.

En resumen, los recursos que perciben los entes municipales, serán todos aquellos que obtengan a través de acciones que ejerzan las autoridades sobre la población contribuyente de la localidad, por permitir, regular o inspeccionar actos o actividades de los particulares; a través de las fuentes impositivas propias, como lo son los impuestos, derechos y contribuciones especiales; por la explotación de bienes que le pertenezcan; de los ingresos que la federación, así como de los estados les otorguen; y por último, de los créditos o del financiamiento público.

2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS RECURSOS MUNICIPALES.

2.2.1. El Origen de los Recursos Municipales.

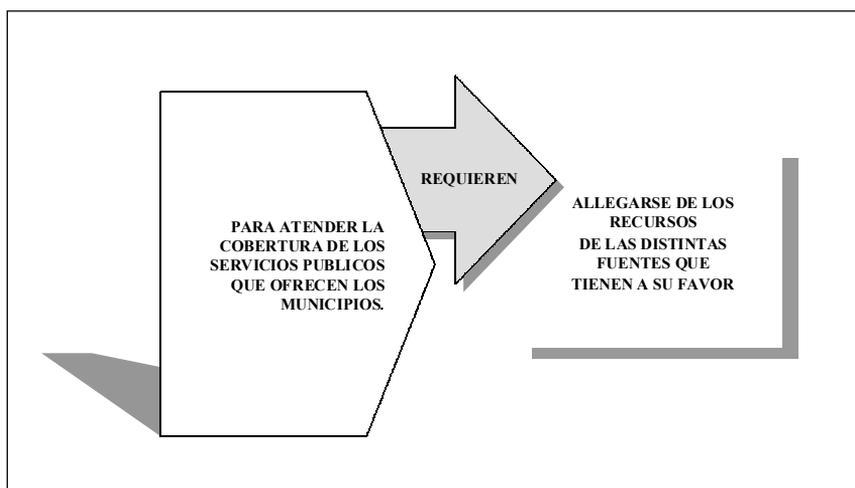
Los recursos públicos municipales, tienen como origen el hecho de que el gobierno para atender la cobertura de los servicios públicos que ofrece, necesita allegarse todo el conjunto de recursos, provenientes de las distintas fuentes existentes, es decir, de su patrimonio, de los tributos a su favor, de las sanciones que imponga, de las transferencias, de la colaboración ciudadana, de los créditos que obtenga, de los rendimientos de las empresas municipales y de la coordinación hacendaría.

El origen de los recursos, como antes señalamos, tiene como fundamento el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, donde se establece la obligación de los mexicanos para contribuir con los gastos de la Federación, del D.F., de los Estados y de los Municipios. Consecuente con esta obligación, los niveles de gobierno citados, tienen la atribución de exigir de los particulares los recursos monetarios que satisfagan sus necesidades de financiamiento para el desarrollo de sus actividades públicas.

La atribución de los entes públicos con respecto al artículo 31 Constitucional, ésta relacionada con el artículo 115 del mismo ordenamiento, estableciéndose con una característica particular, cuando hablamos de los recursos que obtienen los entes municipales que es, que los ingresos que perciban serán aquellos que las legislaturas locales determinen; esto en base a las condiciones territoriales y socio-económicas, así como su capacidad administrativa y financiera, definiendo de origen que las legislaturas de los estados serán las responsables de autorizar los ingresos que percibirán los municipios.

El texto del artículo 115 Constitucional, establece por otra parte, que entre las facultades del municipio se encuentra la de administrar libremente su hacienda, misma que se compone de las contribuciones y otros ingresos que le sean señalados por las legislaturas locales, así como, la facultad expresa, para que los entes municipales administren libremente su patrimonio, con lo que se estaría legitimando la posibilidad de obtener los recursos que necesita, prácticamente del ejercicio de estas dos facultades.

El origen de los recursos municipales, como lo hemos expuesto, se debe principalmente a las responsabilidades que tienen los entes públicos de cubrir los gastos originados por la prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo, mismos que le han sido otorgados por la Federación y por el Estado, todo esto, encaminado a que el municipio tenga en la medida de lo posible, una libertad de decisión, en asuntos que le conciernen.



2.2.2 La Naturaleza de los Recursos.

Los recursos municipales, vistos desde su origen, como señalábamos anteriormente, son recursos que pretenden varios fines, pero principalmente cumplen con un mismo objetivo, que es solventar los gastos que se lleguen a generar por la prestación de los servicios públicos a su cargo; así mismo, los gastos por las gestiones públicas que desarrolla.

En este contexto, a los ingresos públicos municipales que obtiene, los podemos dividir o clasificar según su función. Esto es, se dividirán en ingresos propios, los cuales considerarán dentro de su concepción a los impuestos, derechos, contribuciones especiales, los productos, los aprovechamientos, así como de los financiamientos que obtenga el nivel municipal; y en ingresos derivados, considerando a las participaciones, aportaciones y fondos.

Los ingresos considerados como propios, serán todos aquellos que obtiene el ente gubernamental a través del ejercicio del poder de imperio o tributario, que le otorgan la Constitución Federal y las Constituciones Estatales, para exigir de los particulares las contribuciones, así como también, de la facultad para obtener de su patrimonio, los recursos para lograr sus objetivos.

En cambio, los recursos a los que llamamos derivados, serán todos aquellos ingresos que obtendrá el municipio de otros entes gubernamentales o bien de particulares. Aún cuando estos recursos cumplen con las mismas finalidades que cumplen todos los demás, contemplan la peculiaridad de que el municipio no ejerce ese poder de imperio hacia los particulares sino que los recursos que obtiene, los otorgan, como mencionamos anteriormente, los otros niveles de gobierno y ocasionalmente los particulares.

RECURSOS PROPIOS



- INGRESOS QUE SE OBTIENEN POR EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE IMPOSICION.
- POR EL MANEJO DE SU PATRIMONIO.
- LA INTERVENCION DIRECTA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES.

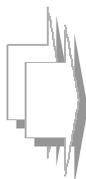


- ▷ *Impuestos.*
- ▷ *Derechos.*
- ▷ *Contribuciones Especiales*
- ▷ *Uso y Aprovechamiento de los Bienes Públicos*
- ▷ *Cobranza Coactiva.*
- ▷ *Entre otros.*

RECURSOS DERIVADOS



- INGRESOS QUE SE OBTIENEN PRINCIPALMENTE.
 - Transferencias.
 - Fondos públicos.



- ▷ *Participaciones.*
- ▷ *Aportaciones.*
- ▷ *Fondos públicos.*

2.2.3 La Obtención de los Recursos.

Para la obtención de los recursos municipales tomaremos cinco de las fuentes de financiamiento más importantes de los municipios en el ámbito local. Esto es, los recursos patrimoniales, por transferencia, los tributarios, los derivados de sanciones y los derivados del crédito público. Asimismo, tomaremos los criterios antes descritos que son: el origen de los recursos, la naturaleza del ingreso y por último, agregaremos algunas de las formas o conceptos que toman los recursos públicos, para completar el cuadro de la obtención de los ingresos en el ámbito municipal.

1. Los recursos patrimoniales, son una de las fuentes de ingresos municipales más importantes, los cuales se caracterizan por provenir de bienes del dominio público, de bienes del dominio privado o en su caso de dividendos o intereses ganados. La forma más común para percibir estos recursos, es a través de la concesión; de permitir el *uso o el aprovechamiento de los bienes o por licencias u autorizaciones* para usarlos; de las rentas o bien por la enajenación de los bienes; y por último, de las *ganancias o rendimiento de títulos o acciones en empresas o de inversiones financieras*.

Los recursos patrimoniales como observamos en el párrafo anterior, se obtienen principalmente de la administración y de la explotación de los bienes propiedad del ente público, que en el ámbito municipal son los bienes inmuebles, los bienes muebles principalmente del dominio privado.

Dentro de esta clasificación de los recursos, podemos ubicar los llamados derechos de uso, que son básicamente una facultad que posee el ente municipal, para obtener ingresos, siendo principalmente de:

- La prestación del servicio de cementerios propiedad del municipio.
- El uso del corral municipal.
- El permitir el estacionamiento de vehículos en la vía pública.
- El almacenaje de vehículos, y;
- Los servicios de mercados.

-
2. Los recursos por transferencias, son otra de las fuentes de ingresos municipales. Sus principales características son que provienen de la voluntad del cedente, por mandato de autoridad competente o bien a través de convenios. Las principales formas para obtener éste tipo de ingresos son: *las donaciones, las concesiones, las herencias, los legados, y las adjudicaciones de bienes, asimismo, de las prescripciones, los subsidios, las participaciones y la entrega de obras públicas.*

Los recursos transferidos hacia los gobiernos municipales, son como mencionamos anteriormente, recursos que perciben los municipios por la voluntad de particulares y de otros niveles de gobierno.

Del total de los recursos obtenidos por los municipios, son los recursos transferidos los más importantes, ya que se encuentran dentro de ellos: las participaciones, los subsidios y actualmente los fondos de aportación federal, que en algunas entidades alcanzan un promedio del 80% de los ingresos que perciben normalmente los municipios.

3. Por parte de los recursos tributarios como fuente de ingresos municipales, de acuerdo a la clasificación que observamos anteriormente de *impuestos, derechos y contribuciones especiales*, tienen como su principal característica, que provienen de las atribuciones fiscales y de la aplicación del municipio, sobre los particulares. La forma de generar estos tipos de recursos, es a través de ejercer sus facultades tributarias establecidas en las distintas normas jurídicas fijados para este nivel de gobierno.
4. Los recursos derivados de sanciones, como fuente de ingresos municipales, de acuerdo a la clasificación y a las actividades propias de la entidad pública, tienen como características principales, que provienen de la facultad de vigilancia y de sanción del municipio sobre los particulares. La forma de obtención de estos ingresos tienen como figuras principales *las multas por violaciones a los reglamentos administrativos y a las disposiciones fiscales establecidas.*
5. Los recursos del crédito público, como fuente de ingresos municipales de acuerdo a la clasificación de los recursos, tienen como características las siguientes: los municipios tienen la obligación de

utilizar esta fuente sólo para actividades productivas o que generen algún beneficio, es decir, que no utilicen estos recursos para el gasto corriente de la localidad. La principal forma de obtener este tipo de recurso, es a través del *empréstito público*.

Los recursos derivados del crédito público, como sabemos, son aquellos que se obtienen a través del endeudamiento de las localidades, principalmente para desarrollar obras públicas, cuyas características son el ser obras productivas, así como que generen ingresos para liquidarse por sí solas. En otras palabras, que no implique una financiación sobre los ingresos que anualmente obtienen los municipios.

La financiación a través del empréstito público o por la emisión de bonos o pagarés, es una de las alternativas para desarrollar las obras públicas que tienen a su cargo las entidades municipales.

Por último, podemos agregar que constituyen una fuente de recursos para los municipios; sin embargo, hay diversos factores que limitan esta financiación que son de tipo legal, político y administrativo, para que los municipios no contraten la deuda, es decir, para que los Congresos Locales no aprueben dicha forma de financiamiento, y consisten básicamente en que los municipios presenten marcadas deficiencias para la administración de los ingresos, o bien, que los municipios no cuenten con la organización suficiente para evaluar y gestionar los créditos necesarios y, por último, por la complejidad de los trámites que solicitan las instituciones de crédito.

2.2.4 La Finalidad de los Recursos Municipales.

Los recursos municipales cumplen con distintos fines, pero al mismo tiempo, atienden a los mismos propósitos del ente público. Esto es, la clasificación de los recursos al dividirse para su ejercicio dentro de la localidad atiende a diferentes finalidades, regula las actividades de los particulares a través de la imposición de una contribución o bien de una sanción, por ejemplo: las sanciones, tienen el propósito de inducir la conducta de la comunidad a mantenerse dentro de las normas legales y reglamentarias establecidas por la misma comunidad.

Para alcanzar el objetivo de este punto, haremos un análisis de los recursos, abordándolos desde una perspectiva de ingresos en forma conjunta y una perspectiva en forma particular.²

Del análisis en forma conjunta, la finalidad de los recursos establecidos en las leyes de hacienda y de ingresos municipales, constituyen en su conjunto los medios necesarios para financiar el gasto público municipal. Partiendo de esta definición de los ingresos, nos percatamos que no señalan específicamente cual sería la finalidad de imponer las contribuciones a los particulares, esto es, no podemos hablar de un fin como lo es, la regulación de los particulares con respecto a sus actividades específicas, o a las diferentes formas de normar la vida en la comunidad.

Por otra parte, del análisis en forma particular, los recursos establecidos en las leyes de hacienda y de ingresos de los municipios, pretenden varios fines o propósitos. Por ejemplo: los impuestos desde el punto de vista económico, atienden al principio de tributación y a los objetivos de política económica, que pueden lograrse a través de su establecimiento; así que su establecimiento no sólo logra que el municipio obtenga ingresos, sino que también regula algunas de las actividades de los particulares. Por otra parte, los recursos o las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y por derechos por licencias para giros comerciales donde expendan bebidas alcohólicas, tienen como fin contribuir a la regulación del desarrollo urbano y la regulación de estos giros en la localidad.

Por lo que podemos mencionar, que del análisis en forma particular los recursos que obtiene el ente municipal, cumplen con dos finalidades básicas que son: primero, la satisfacción económica propia del municipio; y segundo, la regulación del desarrollo de la localidad.

2 Tomado de la Guía Básica del Curso de “Introducción a la Hacienda Pública Municipal”, INDETEC 1991, pág. 28.



2.3 LA CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

Dentro de la clasificación de los recursos públicos en general, se han encontrado diversas teorías de diversos autores, que nos hablan de enfoques propios del como pueden ser tomados los recursos públicos para que éstos sean obtenidos por las entidades públicas, por lo que en este trabajo sólo nos abocaremos a describir algunas de ellas, con el fin de ilustrar qué tan variados enfoques existen.

Entre las más comunes y conocidas clasificaciones de los recursos públicos que se han aceptado, la mayoría de los autores y concededores de la materia se encuentran las siguientes:³

- Ingresos originarios e ingresos derivados.
- Ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.
- Ingresos gratuitos, ingresos contractuales, e ingresos coactivos.
- Ingresos de derecho público e ingresos de derecho privado.
- Ingresos tributarios e ingresos no tributarios.

3 INDETEC, Introducción a la Hacienda Pública Municipal, Méx. 1991, pág. 29 y siguientes.

Según estas clasificaciones, son **ingresos originarios** todos aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del municipio, como consecuencia de su explotación directa o indirecta; de hecho estos ingresos coinciden con los que actualmente se denominan productos.

Por otra parte, los **ingresos derivados** son aquellos que el municipio recibe de los particulares, y por exclusión, son todos aquellos ingresos que no son originados por rendimientos del propio patrimonio del municipio.

De acuerdo con la otra clasificación, los **ingresos ordinarios** son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, en un presupuesto bien establecido, y deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Siguiendo esta clasificación, los **ingresos extraordinarios** son aquellos que se perciben en circunstancias anormales que colocan al municipio frente a necesidades imprevistas, es decir, circunstancias que lo obligan a realizar erogaciones extraordinarias, y la percepción de este tipo de ingresos se autoriza excepcionalmente.

La siguiente clasificación de los ingresos públicos se refiere a los **ingresos gratuitos**, y a los **ingresos contractuales**, dentro de los cuales, se incluyen los de la esfera de voluntad individual. Esto es, suponen cesiones gratuitas al municipio, tanto de bienes, como servicios o dinero; o bien, suponen la celebración de un contrato con el municipio, por la venta de un bien o por la concesión de un servicio público.

De la clasificación en **ingresos coactivos**, podemos mencionar que éstos se derivan principalmente de la soberanía del Estado, es decir, que dentro de los ingresos coactivos se conciben tres orígenes distintos: el primer origen se debe al dominio eminente del Estado, al otorgar un derecho preferente de la propiedad privada respecto de usos particulares, siendo la expropiación la figura más representativa de ese tipo de ingresos. El segundo origen, se basa en el poder soberano del Estado para establecer multas o penas pecuniarias, y el tercer origen, se basa en el poder soberano del Estado, representado en la potestad tributaria originaria, según la cual, el estado puede establecer exacciones sobre los particulares.

La siguiente clasificación divide a los ingresos en, **ingresos del derecho público** e **ingresos del derecho privado** siendo los de derecho público aquellos que se basan en ubicar a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, los monopolios fiscales y la expropiación por causa de utilidad pública. Dentro de los ingresos de derecho privado, de acuerdo a esta clasificación, quedan integrados, entonces, todos aquéllos ingresos que no se obtienen a través del ejercicio de la soberanía del Estado.

Los **Ingresos tributarios** son aquellos que el estado obtiene haciendo uso de su poder soberano. Los ingresos obtenidos a través del poder soberano o de imperio del estado, tienen como finalidad sustentar los gastos en que incurran para llevar a cabo sus propios propósitos, en un caso concreto y a manera de ejemplo, podemos mencionar la prestación de los servicios públicos. Dentro de esta clasificación se consideran los Impuestos, los Derechos y las Contribuciones Especiales.

Respecto a los **ingresos no tributarios**, podemos decir, que son aquellos que se obtienen como consecuencia de las actividades relacionadas con la explotación de su patrimonio, el cobro coactivo de ingresos y, además, contemplan a todos los ingresos que se derivan de la buena voluntad de los particulares y los derivados de la coordinación fiscal.

NO TRIBUTARIOS	TRIBUTARIOS	ORIGINARIOS
DERECHO PRIVADO	RECURSOS PUBLICOS	DERIVADOS
DERECHO PUBLICO		EXTRAORDINARIOS
CONTRACTUALES	GRATUITOS	ORDINARIOS
COACTIVOS		

2.4 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES.

El principio de los ingresos que perciben los gobiernos municipales es financiar el gasto público, que es el instrumento que permite a los órganos públicos orientar y promover el desarrollo de la comunidad. Toda exacción o acción de exigir impuestos, multas u otros ingresos, es un instrumento del poder público, luego entonces, los ingresos que se perciben, a través, del ejercicio del poder público de los municipios se fundamenta en la misma naturaleza del estado, el cual tiene como célula al municipio, cuyas funciones, como hemos venido señalando, consisten en: prestar los servicios públicos, regular las actividades de los particulares y ser promotor del desarrollo de la comunidad, entre otras.

La forma en que las contribuciones son estructuradas, así como la medida en que éstas se perciben y quiénes sean los responsables de administrar y manejar los ingresos, podrán, en cierta medida, dar la pauta para determinar la capacidad económica del municipio y poder decidir la medida en que habrá de prestar los servicios públicos en forma directa y cuáles deberán ser prestados por otros niveles de gobierno o por los particulares mediante figuras como la concesión.

Esto es, aún cuando la atribución para ejercer la potestad sobre una determinada materia sea del municipio, no siempre éste puede ejercerla, ya sea porque no cuenta con los suficientes recursos o bien porque se encuentre limitado por la estructura de su misma organización.

Ahora bien, comentábamos anteriormente, que una de las clasificaciones de los ingresos públicos los agrupa en: tributarios y no tributarios, siendo los primeros, aquellos ingresos que percibe el ente municipal a través del uso o ejercicio de la potestad tributaria del Congreso Local y la competencia tributaria del municipio que en conjunto se traducen en el ejercicio de un poder soberano o de imperio sobre los particulares, obteniendo así los recursos que necesita, siempre y cuando las actividades de los particulares encuadren dentro de los hechos jurídicos previstos en las leyes de la localidad, y que constituyen los supuestos jurídicos para que tengan el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos que se generan por la intervención de este nivel de gobierno.

Los segundos, dijimos que se denominan ingresos no tributarios, porque no depende su obtención del ejercicio de potestades tributarias en forma directa de las autoridades municipales, sino más bien se originan de la explotación de los bienes de dominio privado de los municipios y, principalmente de las participaciones de los dos entes gubernamentales.

No en todos los actos donde el municipio pudiera aplicar su competencia tributaria o poder de recaudación, éste exige a los particulares las contribuciones. Esto es, en el rubro de los derechos quedan fuera algunos conceptos por los cuales el ente municipal pudiera obtener ingresos sin que esto suceda, ya que por una parte, los derechos son considerados como contraprestaciones que recibe el municipio por la prestación de un servicio público; pero también son considerados como derechos, por ejemplo, la expedición de los certificados, actas de nacimiento, actas de matrimonio, etc., y estos derechos no pueden ser exigidos sino hasta que los servicios que los generan son solicitados por los particulares, resultando que no obstante tratarse de derechos que quedan incluidos en el género de los tributos, no todas las acciones que desarrolle el ente municipal, en materia de recaudación de los ingresos tributarios se sustentan precisamente en el poder de imperio que tiene el ente municipal.

2.4.1 Las Características de los Tributos.

Las características que reúnen los distintos tributos o contribuciones, tienen como fundamento, la forma en que éstos son conceptualizados en las leyes tributarias. Esto es, tiene que ver con la estructura del tributo, así como del hecho mismo, de que sea el estado, y en este caso, el municipio el que ejerza un poder o una potestad para exigir de los particulares los recursos que necesita para cubrir sus gastos.

En este contexto, podemos decir que el tributo en sí, es definido por distintos autores como:

Según Blumenstein significa: "Tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado o un ente público autorizado, al efecto por aquél,

en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma."⁴

Para Giuliani F. los tributos son: "una prestación obligatoria comúnmente en dinero, exigida por el Estado, en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho."⁵

Por su parte, Jarach se manifiesta por: "El tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo."⁶ Lo anterior nos lleva a colegir que los tributos son la forma en que el Municipio, en este caso, obtiene los recursos para financiar sus actividades; pero los tributos tienen que considerar ciertas características para poder ser recaudados por las autoridades, y de las cuales podemos mencionar las siguientes.

Los tributos deben de cumplir con los siguientes requisitos para que tengan validez jurídica:

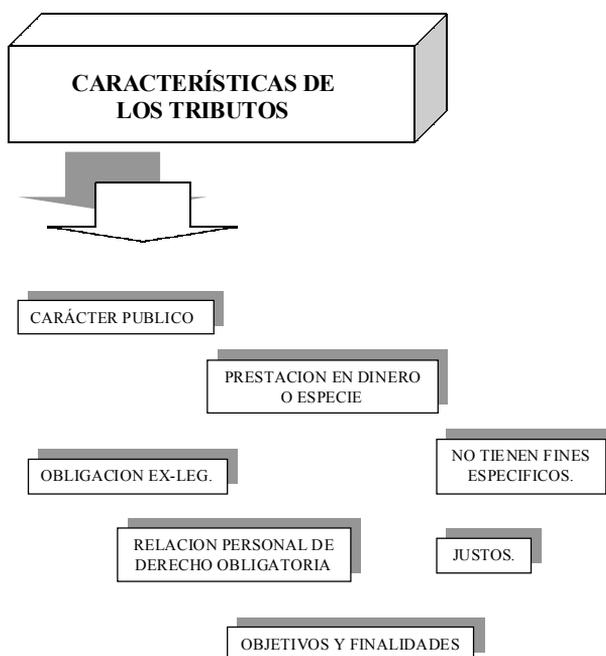
- **Carácter público.-** Por ser ingresos que percibe el Estado en virtud de ser un ente soberano que ejerce su potestad de imperio.
- **Prestación en dinero o especie.-** Es decir, son de carácter pecuniario o sobre parte de algún producto o servicio.
- **Obligación ex-lege.-** Son obligaciones de pago sólo si se encuentran en las leyes que rigen en el estado y que dan a éste el derecho para reclamar dichas obligaciones.
- **Relación personal de derecho obligatoria.-** Es la relación entre dos sujetos, el que tiene la obligación de reclamar las prestaciones y el que tiene la obligación de pago.

4 Citado por Sergio Francisco de la Garza, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Edit. Porrúa, Méx. 1998, pág. 322.

5 Citado por De la Garza, Op. Cit., pág. 322.

6 Idem, pág. 322.

- **Objetivos y finalidades.-** Los recursos son para realizar los gastos y las erogaciones necesarias para que el Estado pueda desarrollar sus funciones.
- **Justos.-** Deben de ser proporcionales y equitativos, esto de acuerdo con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política Federal.
- **No tienen fines específicos.-** Si no que servirán para financiar todas las erogaciones.



2.5 LOS IMPUESTOS MUNICIPALES.

Los impuestos municipales son las aportaciones en dinero o especie que el poder público a través de las legislaturas locales, fijan unilateralmente con carácter de obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la ley, señalada como hecho generador del crédito fiscal.

Una de las características de los impuestos, es que son de aplicación general, con la condicionante de que se encuentren establecidos en las leyes fiscales de la localidad, es decir, que se encuentren en la Ley de Hacienda Municipal, la cual obliga al contribuyente a contribuir con los gatos de los municipios.

En lo concerniente al contribuyente, éste es definido como persona sujeta al crédito fiscal, causado por el hecho imponible que marca la ley, así como también, podemos mencionar que la recaudación será de competencia del ayuntamiento y sus dependencias.

Por otra parte, aún cuando el ayuntamiento no cuente con el poder o la potestad tributaria para decretar sus leyes y consecuentemente aprobar sus propios ingresos; éste si puede proponer al Congreso Local para que sea éste quien les apruebe, modifique o autorice los montos de los recursos para ser recaudados en un ejercicio fiscal.

Los impuestos serán de carácter general y sólo estarán exentos de estos tributos, aquellos sujetos que de manera expresa las leyes de la localidad, sea la ley de hacienda o la ley de ingresos, exenten expresamente. En la mayoría de las leyes municipales en las entidades federativas, están exentos los órganos que componen al sistema de gobierno como lo es la Federación, los Estados y los Municipios, así como algunos organismos que de modo general señalen las leyes y obtengan la confirmación de la exención.

2.6 LOS DERECHOS MUNICIPALES.

Podemos definir como derechos: "las contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley, en pago de un servicio"⁷, con esta definición podemos empezar a definir los ingresos tributarios por el rubro de los derechos, pero además podemos agregar lo siguiente:

Los derechos que perciben los municipios, son definidos en algunas entidades federativas tal como lo señalamos anteriormente, pero

7 Salvador Santana Loza, "La Ley de Hacienda Municipal", Indetec, 1989, Pág. 37.

podemos agregar que además, incluyen aquellas obligaciones a cargo de los particulares que no necesariamente implican una prestación de servicios públicos; sino un servicio administrativo o técnico, que el ente público otorga en sus funciones públicas.

Los derechos constituyen en el ámbito municipal, una de las principales fuentes de ingresos; la importancia recaudatoria de éste tributo, radica en la diversidad de conceptos tributarios que se desprenden de la prestación de servicios públicos, como hemos mencionado.

Por otra parte, tanto la Ley de Hacienda como los Códigos Fiscales municipales, definen a este tipo de ingresos que perciben los entes municipales con relación a su personalidad de poder público; sin embargo, esta definición pudiera considerarse para replantear el hecho generador de los ingresos ya que en ocasiones, si la figura o hecho generador de la contraprestación no es bien planteada, podría tener un carácter de ilegal, esto de acuerdo con los planteamientos del Lic. Humberto Morones, al señalar algunas de las características sobre la figura de los derechos en su obra "La Administración de los Derechos Tributarios Municipales"⁸. El Lic. Morones, al respecto elabora algunas consideraciones importantes que deberán reunir las contraprestaciones o derechos, para que éstos no sean considerados como ilegales dentro del sistema tributario mexicano, y son las siguientes:⁹

- Los derechos deben de señalarse como una contribución y no como una contraprestación en pago de un servicio; toda vez que existen funciones de derecho público que ejerce la autoridad, que no necesariamente significa que se trate de un "servicio", sino más bien del cumplimiento y ejercicio de un acto de autoridad.

Dichas contribuciones deben establecerse por:

- El uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del municipio.

8 Humberto Morones Hernández, "La Administración de los Derechos Tributarios Municipales", INDETEC 1997, pág. 30

9 Op. Cit. pág. 30 y siguientes.

-
- Los servicios públicos y administrativos que presta el municipio en sus funciones de derecho público.
 - Los actos de autoridad (autorizaciones), que se ejercen en cumplimiento de una atribución o función de derecho público que la ley le asigna al municipio, y que no necesariamente constituye un "servicio" para el contribuyente.

Así mismo, para que la figura se establezca y permita responder el qué, cómo y dónde, tendrán que considerarse los siguientes puntos, en el establecimiento es decir:

- El derecho grava o se cobra por una contraprestación.
- Quién es el responsable de pagar el tributo
- Cuánto debe de pagar.
- Cómo debe de pagar.
- Donde debe de pagar
- Cuáles son las obligaciones del sujeto pasivo.

Con lo hasta aquí comentado, podemos clasificar a los derechos en:

- Derechos por Servicios Públicos.
- Derechos por Permisos y Licencias.
- Derechos por Servicios Administrativos.
- Derechos por Servicios Técnicos.

Cada uno de estos derechos se compone de los siguientes conceptos:

- Derechos por servicios públicos:
 - Agua potable y alcantarillado.
 - Consumo de agua potable
 - Otorgamiento de concesiones para prestar el servicio público de referencia.
 - Derechos por servicios inherentes como la investigación y trámite de solicitud de concesión.

-
- Conexión a las redes públicas de agua potable.
 - Instalación de tomas domiciliarias para la medición del consumo de agua.
 - Mantenimiento de la red de agua potable.
 - Mantenimiento de la red de drenaje y alcantarillado.

 - Alumbrado público.
 - Por instalación de luminarias.
 - Mantenimiento de luminarias.

 - Limpia.
 - Por barrido de calles y avenidas.
 - Recolección de basura de las casas, comercios e industrias.
 - Por transporte, disposición final y tratamiento de desechos sólidos de carácter especial.
 - Por limpia de solares y de predios sin bardear.
 - Por el otorgamiento de concesión para la prestación del servicio de limpia y/o tratamiento de desechos sólidos.
 - Por servicios inherentes al otorgamiento de la concesión.

 - Mercados y centros de abastos.
 - Por vigilancia y mantenimiento del servicio de mercados y centrales de abasto.
 - Por el uso o goce de inmuebles municipales destinados a mercados y centrales de abasto o su similar.
 - Por la concesión del servicio de mercados y centrales de abasto.
 - Derechos inherentes al otorgamiento de la concesión del servicio de mercados y centrales de abasto.
 - Por la concesión del uso de inmuebles municipales destinados al servicio de mercados y centrales de abasto.

 - Panteones.
 - Por servicio de mantenimiento y funcionalidad de panteones municipales.
 - Por arrendamiento de fosas o criptas.
 - Por inhumación de cadáveres.

-
- Por exhumación de cadáveres.
 - Por el otorgamiento de concesión para el servicio de panteones.
 - Por servicios inherentes al otorgamiento de concesión para el servicio de panteones.
 - Por el otorgamiento de la concesión del uso o goce de una parte o del total de inmueble municipal destinado al servicio de panteones.
 - Por servicios inherentes al otorgamiento de la concesión del uso o goce del total del inmueble municipal destinado al servicio de panteones.
 - Por servicios funerarios.

 - Rastro.
 - Por servicios prestados en el rastro municipal.
 - Por autorización de matanza en mataderos particulares.
 - Por servicios de inspección sanitaria.
 - Por guarda de animales.
 - Por servicios de transporte.
 - Por concesionar la prestación del servicio de rastro.
 - Por servicios inherentes al otorgamiento de la concesión del servicio de rastro.
 - Por concesionar el uso o goce del inmueble e instalaciones del rastro municipal.
 - Por servicios inherentes al otorgamiento de la concesión del uso o goce de inmuebles e instalaciones municipales abocadas al servicio del rastro.

 - Calles, parques y jardines.
 - Por apertura o ampliación de calles.
 - Por servicios de mantenimiento.
 - Por concesión del servicio de calles.
 - Por servicios inherentes al otorgamiento de la concesión.
 - Por empedrado de calles.
 - Por pavimentación de calles.
 - Por servicios de compactación y nivelación.
 - Por servicios de alineamiento.

-
- Por acceso y disfrute de parques y unidades deportivas del municipio.
 - Por la concesión del servicio de referencia.
 - Por servicio inherente al otorgamiento de la concesión.
 - Por el otorgamiento de la concesión del uso y aprovechamiento de los parques y jardines municipales.
 - Por servicios inherentes al otorgamiento de la concesión del uso y aprovechamiento de los parques y unidades recreativas.
 - Por servicios de mantenimiento a jardines públicos municipales ubicados en zonas habitacionales, comerciales e industriales.
 - Por derribo de árboles.
 - Por poda de árboles.

 - Seguridad pública y tránsito.
 - Por concesionar la prestación de servicios de seguridad pública.
 - Por servicios inherentes al otorgamiento de la concesión para prestar servicios de seguridad pública.
 - Por servicios de seguridad pública contratada.
 - Por servicios de seguridad pública que se proporcionen de oficio en determinadas actividades de los particulares que pueden poner en peligro la ciudadanía en general.
 - Por servicios de inspección de frenos, dirección, sistema eléctrico y otras partes del vehículo.
 - Expedición de licencias para conducir.
 - Dotación y/o establecimiento de señalamientos de vialidad solicitados expresamente.
 - Emplacamiento de vehículos.
 - Servicios de grúa.
 - Por servicios de estacionamiento.
 - Por concesión del servicio de estacionamiento público.
 - Por servicios inherentes al otorgamiento de la concesión del servicio de estacionamientos públicos.
 - Por concesionar el aprovechamiento de los estacionamientos públicos municipales.

-
- Por servicios inherentes al otorgamiento de la concesión para aprovechar los estacionamientos públicos municipales.

 - Otros:
 - Bomberos.
 - Médicos.
 - Sanidad.
 - Culturales y de biblioteca.
 - Recreación y deportes.

 - Derechos por Permisos o Licencias:
 - Para el funcionamiento de giros comerciales, industriales o de prestación de servicios.
 - Para el funcionamiento de giros comerciales, industriales o de prestación de servicios en horarios extraordinarios.
 - Para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto la realizada por TV, radio o periódico y revistas.
 - Para construcciones, reconstrucciones, ampliaciones y/o demolición de inmuebles.
 - Para fraccionar o lotificar terrenos.
 - Para conducir vehículos.

 - Para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.

 - Derechos por Servicios Administrativos:
 - Por expedición de copias legalizadas.
 - Por expedición de certificaciones municipales.
 - Por expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.
 - Por actos relacionados con el registro civil.
 - Por registro público de la propiedad y del comercio.
 - Por registro del responsable de la obra.
 - Por servicio de inspección sanitaria.
 - Por servicio de inspección y vigilancia no sujetos a IVA.

-
- Derechos por Servicios Técnicos:
 - Avalúos catastrales.
 - Deslinde de predios.
 - Estudios topográficos.
 - Revisión de proyectos o planos de obras.
 - Alineamiento y/o medición de terrenos.
 - Peritajes especiales.

2.7 LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES MUNICIPALES.

Las contribuciones especiales son clasificadas por el Código Fiscal de la Federación como aportaciones de seguridad social y aportaciones de mejoras, principalmente. Dichos conceptos tienen como finalidad contribuir con los gastos que incurra la federación por la prestación de los servicios que atañen a estos dos, es decir, contribuir por los gastos incurridos proporcionados por un beneficio, que en forma especial reciben las personas por los servicios de seguridad social proporcionado por el mismo estado, así como de los beneficios directos o indirectos que reciban, por la construcción de obras públicas.

Las contribuciones especiales están basadas en el llamado principio de beneficio. Este principio descansa en dos premisas: la primera de ellas, es aquella donde el contribuyente recibe servicios públicos y por esos servicios paga sólo por los beneficios que obtiene directamente; la segunda y última, descansa en la capacidad de pago del sujeto, es decir, independientemente del gasto realizado por el municipio, el contribuyente realizará los pagos según su propia capacidad.

Resulta entonces, que de la imposición de estos tributos, es la forma en que se explica, cómo el estado y en este caso el municipio, obtiene los recursos que necesita para financiar algunas de sus actividades, así como la forma en que puede repartirse entre los contribuyentes el costo de ciertas actividades del municipio.

El municipio al aplicar el mecanismo del principio de beneficio para obtener esos ingresos fiscales adicionales, y financiar la construcción de

obras y la prestación de servicios, adopta principalmente tres conceptos o tipos de contribuciones especiales, es decir:¹⁰

- Las contribuciones por plusvalía.
- Las contribuciones por mejoras.
- Las contribuciones por aportaciones para obras públicas.

Las Contribuciones por Plusvalía.

Las contribuciones por plusvalía, tienen por objeto proporcionar servicios sin realizar ninguna distinción entre los habitantes, es decir, el gasto que realiza el municipio puede proporcionar un beneficio diferencial a una parte de la población y a través de un incremento en el valor de su patrimonio inmobiliario.

Las obras públicas que llevan a cabo los gobiernos municipales tienen como objetivo proporcionar servicios para toda la población, sin realizar ninguna distinción entre los habitantes; sin embargo, es una de las formas más factibles para recuperar el costo de las obras, y consiste en establecer un gravamen sobre ese incremento de valor que acarrea la ejecución de las obras públicas.

Podemos afirmar que para que sea equitativa la aplicación de este tributo, necesita reunir dos supuestos fundamentales:

- a) La obtención de beneficio diferencial (plusvalía), por los terrenos y sus mejoras o construcciones dentro de un área determinada.
- b) Que el incremento del valor de los bienes inmuebles sea directo y exclusivamente atribuible a la ejecución de una obra pública emprendida por el gobierno local.

10 Recuperación de Créditos por Obras y Servicios Públicos, a Través de las Contribuciones Especiales y Aportaciones Basadas en el Principio de Beneficio, INDETEC 1993, Pág. 57.

Las Contribuciones por Mejoras.

Por otra parte, las contribuciones por mejoras tienen como característica especial, que la ejecución de las obras públicas debe hacerse para toda la población, sin afectar en principio ninguna distinción en beneficio o perjuicio de algún grupo o sector. Con ello, el gasto en ciertos tipos de proyectos públicos, genera un incremento en el valor del patrimonio inmobiliario de los particulares en una zona de influencia y ese será la base para el pago de la contribución; a esta zona de influencia se le denomina "beneficio zonal", y puede ser recuperado adoptándose la contribución por plusvalía.

Por otra parte, no todas las obras traen consigo un beneficio zonal y muchas de las inversiones sólo benefician a aquellos bienes con una conexión directa con la obra y es en éste caso que lo podemos denominar "beneficio local".

Las contribuciones por mejoras, entonces, se establecen a cargo de los particulares que se benefician de manera directa por la realización de las obras públicas y su forma de aplicación se sustenta en la derrama del costo neto de dichas obras entre tales beneficiarios directos.

Dentro de los proyectos que pueden llevar a cabo los gobiernos municipales, se puede considerar que entre otros, los siguientes producen un beneficio local, y por lo tanto surge la posibilidad para que el municipio recaude vía contribuciones:

- Creación y ampliación de las redes públicas de agua potable.
- La instalación de los sistemas de drenaje domiciliario.
- La construcción de guarniciones y banquetas.
- La dotación o mejoramiento de alumbrado público.
- La pavimentación de calles, avenidas y calzadas.
- La electrificación de zonas urbanas y rurales.
- La construcción de obras de ornato.

Las contribuciones por aportaciones para obras públicas.

Las contribuciones especiales por aportaciones para obras públicas, son consideradas como aquellas erogaciones que los particulares deciden aportar de manera voluntaria y de común acuerdo entre ellos, para financiar - total o parcialmente, dependiendo si el estado o el municipio otorgan o no recursos - las obras o servicios públicos, por los que resultan directamente beneficiados.¹¹

Tanto la contribución por plusvalía, como la contribución por mejoras, constituyen figuras tributarias, y tales figuras son exigidas en forma, por la administración pública municipal de manera unilateral. Por otra parte, las contribuciones por aportaciones para obras públicas tiene como característica principal, que son propuestas por los particulares, quienes se involucran para poner en marcha una determinada obra.

La importancia de las aportaciones para las obras, radica en que representa una alternativa viable para que los gobiernos municipales puedan satisfacer mayores necesidades de sus localidades, a través de la realización de obras y servicios públicos que sean autofinanciables.

Si analizamos las otras contribuciones especiales y las comparamos con esta figura, podemos observar que la situación de obligatoriedad de las otras figuras puede generar en los particulares una resistencia a cubrir esas obligaciones fiscales; aun así, se tiene como una alternativa adicional para el financiamiento de las obras públicas, ya que son las aportaciones para dichas obras.

La diferencia entre ésta y las anteriores formas de las contribuciones especiales, consiste en que las aportaciones no son adoptadas de manera unilateral por el poder público, sino que implican el acuerdo o aceptación de los particulares entre sí, para poner en marcha determinadas obras o la prestación de los servicios como lo hemos mencionado, es decir, con la aceptación de los particulares para poner en marcha deter-

11 Recuperación de Créditos por Obras Locales a Través de las Contribuciones Especiales Basadas en el Principio de Beneficio, INDETEC 1993, Pág. 139.

minadas obras o servicios, estos también aceptan aportar los ingresos para que sean desarrolladas las actividades por las cuales reciben un beneficio directo o indirecto, haciendo de esta actividad una actividad autofinanciable.

La ventaja más importante de este sistema de aportaciones para obra pública, se deriva de que permite romper con la dependencia que tradicionalmente muestra la ciudadanía, con respecto a los gobiernos municipales, es decir, son los ciudadanos quienes financian las obras, así como la introducción de los servicios públicos a sus comunidades.

Por último, podemos agregar que los recursos tributarios, de cualquiera de sus tres formas, Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales, son la forma en que los municipios obtienen sus recursos; de la implementación de las contribuciones y del trato que las autoridades municipales le dé a estas figuras, será el resultado que las mismas arrojen.

Esto es, los municipios deben si no lo han hecho, analizar si las contribuciones con que cuentan se encuentran, por una parte, bien sustentadas en las leyes municipales y por la otra parte, si están cubriendo con todos los aspectos de la administración de los recursos, antes de tomar la última medida para recaudarlos, es decir, aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Capítulo 3

El Ejercicio de las Potestades y Competencias Tributarias Municipales

Dentro del ejercicio de las potestades y competencias tributarias, en general nos percatamos que el sistema tributario mexicano reviste unas características muy especiales; primero, el sistema se encuentra dividido en dos actores: la federación y las entidades federativas, y en tres intérpretes de las normas jurídicas tributarias: Federación, Estado y el Municipio.

Ahora bien, dentro del ejercicio de las potestades y competencias tributarias, éstas se encuentran matizadas con características también únicas que son: facultades que le son propias o exclusivas a los poderes federales; una distribución de competencias tributarias que permite que tanto las entidades federativas como la federación concurren en una o varias materias tributarias; y por último, limitaciones expresas a las entidades federativas con respecto a determinadas materias tributarias.

Aunado a esto, el sistema tributario visto desde otro enfoque o punto de vista, se observa cómo esos dos actores, se han coordinado para satisfacer sus necesidades financieras, respetando la soberanía que tiene cada uno y ejerce según la Constitución Federal y las diversas Constitu-

ciones Locales. Asimismo, se observa cómo cada intérprete encuadra esas fuentes de ingresos en su propio marco legal para poder actuar o ejercerlas dentro de su competencia, la cual como hemos comentado, se encuentra dividida en el territorio o espacio que tiene cada uno.

Por otra parte, esta última característica, trae consigo diversos problemas que aquejan al sistema tributario mexicano, es decir, al tratarse de fuentes de ingresos o financiamientos y en consecuencia de recursos monetarios, éstos nunca son suficientes para que cada uno desarrolle sus actividades plenamente, por lo que en ocasiones el nivel local ha solicitado a la federación que comparta más sus campos tributarios o bien abra la posibilidad para que el estado y el municipio participen más activamente en la recaudación de los tributos.

No obstante que la *CPEUM* señala fuentes exclusivas para la federación; el nivel local y particularmente el municipio, dentro de este ejercicio de potestades y competencias tributarias, como hemos mencionado anteriormente, tiene campos específicos de acción tributaria, no siendo exclusivos para ellos; sino como se ha hablado, la federación si así lo cree conveniente podrá concurrir en los campos tributarios de los municipios. Así las cosas, el municipio, tiene como atribución desarrollar las acciones que las legislaturas locales le atribuyan y las que la Constitución Federal le ha otorgado a lo largo de la existencia de la Unión.

En este contexto y con la intención de dejar claro cómo ese cúmulo de características se concretan dentro del sistema tributario y de las atribuciones para hacer cosas, para cada uno de los actores, nos hemos dado a la tarea para concretizar todas las potestades y las competencias en general, y formulamos a manera de esquema el total de las potestades y competencias que son desarrolladas dentro del sistema tributario mexicano, con el propósito de distinguir entre las potestades y competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno, partiendo de lo que señala la Constitución Federal.

La distribución de las potestades tributarias en México:

- El total de las *potestades tributarias*, está compuesto por la **suma** de atribuciones que tienen cada uno de los niveles de gobierno, es de-

cir, es el resultado de la acumulación de: las *potestades* tanto *expresas* como *exclusivas* que conserva la federación, más las *limitaciones absolutas al nivel local*, más las *limitaciones relativas al nivel local*, más las *potestades estatales*, más las *potestades municipales*.

- Las *potestades tributarias* que le corresponden a la *Federación*, serán la **suma** de las *potestades expresas y exclusivas* que consagra la constitución en su articulado, más las *limitaciones absolutas y relativas que le han sido impuestas al nivel local*, para que no desarrolle alguna actividad.
- Las *potestades tributarias estatales*, serán en este sentido, una **resta** de las *potestades totales* menos; la suma de las *potestades expresas y exclusivas para la federación*, más las *limitaciones absolutas al nivel local*, más las *limitaciones relativas al nivel local*, más las *potestades exclusivas municipales*.
- Por último, las *potestades tributarias municipales*, son el resultado de la **resta** hecha de las *potestades totales*, menos la suma de las *potestades federales*, más las *potestades estatales*.

DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES.

$$\mathbf{PT} = \mathbf{PEF} + \mathbf{LAL} + \mathbf{LRL} + \mathbf{PE} + \mathbf{PM} \quad (100\% \text{ de las potestades})$$
$$\mathbf{PF} = \mathbf{PEF} + \mathbf{LAL} + \mathbf{LRL}$$

$$\mathbf{PE} = \mathbf{PT} - (\mathbf{PEF} + \mathbf{LAL} + \mathbf{LRL} + \mathbf{PEM})$$

$$\mathbf{PM} = \mathbf{PT} - (\mathbf{PF} + \mathbf{PE})$$

PT	Potestades totales
PF	Potestades federales
PEF	Potestades expresas y exclusivas para la federación.
LAL	Limitaciones absolutas al nivel local
LRL	Limitaciones relativas al nivel local
PE	Potestades estatales.
PEM	Potestades exclusivas municipales
PM	Potestades municipales

Las potestades municipales las hemos concretado a la siguiente fórmula que más adelante desarrollaremos:

El ejercicio de las potestades y competencias tributarias municipales, entonces, tiene que ver con la distribución de estas facultades y atribuciones cedidas por la federación y por los estados, ya que como es sabido, este nivel de gobierno no cuenta con órgano legislativo propio, que permita que sean los municipios quienes ejerzan una potestad propia, en lo concerniente a la imposición de sus contribuciones, entre otras cosas, o bien tengan la atribución para hacer cosas como es el caso de sancionar su cuenta pública, recurriendo para tal caso a la legislatura local, para que sea ésta quien a través de atribuciones le sancione y en su caso les apruebe las cuentas públicas que elaboran.

Por otra parte, antes de entrar al tema del ejercicio de las potestades y las competencias tributarias, tendremos que asentar cuál es el significado de las potestades y las competencias, separando lo referente a las potestades y competencias en términos generales, de las potestades y competencias en materia tributaria ya que aún cuando guardan una cierta afinidad, esta división nos dará un uso apropiado de cada uno de estos conceptos y así poder distinguir entre la competencia de hacer cosas y el poder para facultar por medio de la ley a quienes van a hacer las cosas.

Esto es, el poder para ejercer las atribuciones en materia tributaria, sí existe en el nivel municipal, pero este es delegado legalmente por los otros dos niveles de gobierno, ya que el municipio en este contexto no cuenta con una soberanía plena de decisión en esta materia, y es la legislatura local como lo mencionamos, la que toma ese lugar en el nivel municipal legitimando las acciones de este nivel de gobierno.

En lo que corresponde a las competencias, el nivel municipal cuenta con el poder para desarrollar las atribuciones en materia tributaria, que le otorgaron los otros niveles de gobierno, permitiendo así - en lo concerniente a las potestades tributarias -, obtener los ingresos que le son necesarios para financiar los gastos en que incurren los municipios.

Así las cosas, podemos ver primero lo concerniente a los poderes que ejercen los distintos niveles de gobierno, para poder entonces, asen-

tar cuál es el papel que juega el municipio dentro del ejercicio de las potestades y las competencias tributarias.

3.1. CONCEPTO DE POTESTAD, EN TÉRMINOS GENERALES.

La expresión de “potestad” comprende en su significado: «la pertenencia o poder, sobre algo o alguien»; tratándose de las potestades en términos que competen al sector público, ésta se interpreta como poder público, el cual, dentro del campo de acción de las ciencias políticas y administrativas, tiene el significado o expresión de manifestación, a través de la “instancia social que gobierna a la comunidad”¹.

Esto es, el poder público que tiene el gobierno se distingue por ser superior a cualquier poder que surja dentro de la comunidad y, al mismo tiempo, se le atribuye a la comunidad, es decir, tiene un marco de actuación limitado por el territorio, lo que lo hace ser independiente de otros poderes establecidos en otras comunidades; sin embargo, este poder no es, sino una instancia de un mismo poder, que pertenece a la población que lo otorgó, constituyendo en su conjunto un poder soberano e independiente distinto de otras sociedades; así podemos interpretar la división del poder público, consagrado en el artículo 39 de la Constitución.

En un concepto más restringido, el poder del Estado es la expresión que aunque implica el poder mismo, designa más bien a las instituciones concretas por las cuales el poder se manifiesta y funciona; es decir, el poder no puede actuar sino a través de instituciones, dándole así cierto orden y permanencia dentro de la administración pública.

1 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, definición PODER PÚBLICO, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1991, Pág. 2448

POTESTAD

Poder o facultad para desarrollar ciertas atribuciones que tienen ciertas personas sobre algo.

3.1.1. Poderes Federales.

El diccionario de términos jurídico, establece con relación a los poderes federales lo siguiente²: “La expresión de poderes federales, alude a aquellos órganos supremos del Estado Federal; esto es, se trata de aquellos órganos de carácter constitucional cuyos actos son atribuidos al orden total que constituye el Estado Federal”.

Se infiere de la definición anterior, que los actos del nivel federal son de observancia general a la comunidad; hablando de potestades, y acerca de los órganos del nivel federal, estaremos hablando del Congreso de la Unión, en cuya concepción dentro de la Constitución Federal, tiene a su cargo el poder público de la comunidad para establecer las normas jurídicas de toda la Nación y dentro del orden administrativo, reglamentar e instrumentar las dependencias federales que le auxiliarán a cumplir con sus fines.

Así pues, el Congreso de la Unión se distingue de los otros poderes federales, en el sentido de que es la Constitución la que le encomienda

2 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1991, pág. 2450 y siguientes.

el ejercicio de las potestades tributarias, para fijar en leyes las contribuciones; pero este órgano no aplicará tales funciones, sino que será el poder administrativo (ejecutivo), el que a través de sus facultades y atribuciones interpretará sus normas y las aplicará a la comunidad.

3.1.2. Poderes Locales.

El diccionario de términos jurídicos, establece como referencia de los poderes locales, lo siguiente³: “Con la expresión de «poderes locales», se hace referencia a los órganos supremos de las entidades federativas; esto es, a aquellos órganos de carácter constitucional que corresponden al orden de alguno de los estados miembros dentro de un sistema federal”.

En un contexto similar a la federación, en los estados estos órganos son el poder legislativo, depositado en el Congreso del Estado, y el poder ejecutivo, depositado en la personalidad del Gobernador del Estado.

Los poderes locales no surgen para ser la contraparte de los poderes federales, sino más bien recordemos que son primero los estados quienes tienen el poder originario, pero cuando se juntan para formar a la federación, éstos acuerdan ceder al órgano que crearon (federación), las atribuciones para que sea éste quien los represente en el exterior, proteja y coordine a los estados miembros, para su mejor funcionamiento.

Por otra parte, el poder público, que es ejercido por las entidades federativas tiene como característica principal que sólo tiene validez dentro del territorio donde se encuentre asentado el Estado. Esto es, mientras que la federación goza de un poder que tiene como característica principal el ser aplicable a todo el territorio nacional el estado sólo puede aplicar ese poder en su espacio territorial.

Esto es, el estado guarda para sí, parte de las atribuciones, por lo que posee cierto grado de autonomía constitucional, en lo referente a su

3 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1991, Pág. 2451 y siguientes.

régimen interior. Si bien el estado se encuentra un tanto limitado por determinados principios establecidos por la Constitución Federal goza de autonomía; pero esa autonomía se traduce en una autonomía relativa, con la que el estado se ve limitado, debido a la signa del pacto federal, y por consiguiente, no puede contravenir las disposiciones plasmadas en la Constitución Federal.

Por otra parte, y siguiendo lo estipulado en la Carta Magna, los Gobiernos Locales deberán adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre.

Dentro de los poderes locales, no podemos dejar de hablar del Poder Municipal, término que no tiene un uso correcto, ya que los entes municipales son órganos que actúan, por un lado, en nombre del pueblo; pero por el otro lado, sus actos jurídicos son atribuidos por las Legislaturas Locales, es decir, el municipio sólo es tomado como una descentralización de funciones del estado, aun cuando la Constitución Federal lo consigna como nivel de gobierno, sus funciones son encomendadas por las legislaturas locales, quien jerárquicamente tiene la facultad o la potestad legislativa del ente público.

Como consecuencia, el municipio sólo tiene un poder parcial sobre determinadas materias, que como sabemos, se restringen básicamente a lo que se señala en el artículo 115 constitucional dejando al poder del estado, hacer las referencias a los órganos supremos en toda la entidad federativa y principalmente haciendo los señalamientos de las facultades y atribuciones que le competirán al nivel municipal.

Podemos concluir que la potestad, utilizando este término de manera genérica, es la expresión del poder público que tiene el gobierno en su conjunto y además, será la forma en que la federación o las entidades federativas expresan su soberanía dentro del territorio nacional.

PODER FEDERAL
Congreso de la Unión



Potestad para legislar en toda la República.

Erigido como órgano supremo del poder del Estado Federal que tiene como una de sus funciones, el establecer las normas de carácter general en el territorio nacional.

PODER LOCAL
Congreso del Estado



Potestad para legislar en su ámbito interno.

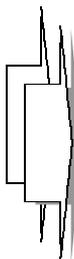
Erigido como órgano supremo del poder del Estado que guarda sus propias atribuciones, pero aplicables sobre el territorio del Estado.

3.2. CONCEPTO DE COMPETENCIA, EN TÉRMINOS GENERALES.

Una de las definiciones sobre lo que es competencia, la podemos relacionar con lo que el diccionario de términos jurídicos establece: “relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos de los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición”⁴.

Con ello básicamente, queremos referirnos a la idoneidad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos que pueden desarrollar varias personas.

**COMPETENCIAS,
EN TERMINOS
GENERALES:**



Aptitud, habilidad o capacidad para desarrollar algo relacionado con las facultades que se tienen.

4 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1991, Pág. 542 y siguientes.

3.2.1. Las Competencias Tributarias, en Términos Generales.

Para poder hablar de las competencias tributarias, debemos desagregar, primero el concepto de la distribución de las competencias entre la federación y los estados; ya que tienen como características muy notorias de la existencia de fuentes exclusivas para la federación, contempladas en la CPEUM, limitaciones contempladas en el mismo ordenamiento federal, que involucran la potestad de las entidades federativas, y la existencia de una coordinación fiscal entre estos dos ámbitos de competencia.

En este contexto, tendremos que llegar a las competencias tributarias municipales de forma residual, es decir, tendremos que hacer el análisis de las competencias de cada uno de los actores en el sistema tributario, para que podamos al final observar, cuáles son las competencias del ente municipal y comprender así la forma de llevarlas a la práctica.

Partiendo de estas consideraciones, la Constitución Federal, en lo dispuesto en los artículo 40, 41, 124 y 131, refiriéndose principalmente a la forma de unión de las entidades federativas de la forma de gobierno, y de las facultades exclusivas de la federación, en lo referente a la obtención de ingresos; es evidente que los Estados al concurrir para unirse en una federación, conservaron algunas de las facultades tributarias y su soberanía interna, otorgando a voluntad propia, todas aquellas atribuciones que se hacen necesarias para la rectoría de la federación.

Sobre esta afirmación anterior, se hace una reflexión, señalando lo siguiente⁵: “Al efecto, no podría pensarse que una federación de estados fuese constituida partiendo del principio, en el que todos los Estados negasen para sí mismos, la posibilidad de conservar la soberanía interior, y se limitasen sólo a ejercer las atribuciones que les quisiese otorgar el órgano a quien dieron vida”; de esta reflexión, podemos señalar que México, siendo una federación constituida por estados, esta unión trae

5 Lic. Salvador Santana Loza, artículo publicado en la Revista INDETEC No. 75, Febrero-Abril 1992, denominado “El Ámbito de la Tributación Local y sus Principales Limitaciones”, pág. 3.

como conciencia que sea el órgano federal quien a través de las funciones cedidas, sea el más apto para desempeñar las atribuciones para regular y dirigir a la Nación en su conjunto, partiendo de la base, de que esa es la función principal que le dio vida a este mismo.

Siendo este el caso, podemos advertir, cómo la federación para trabajar necesita de fuentes de ingresos que le otorguen la seguridad para seguir funcionando y para ello, los Estados pensaron que lo más conveniente era otorgarle facultades exclusivas sobre algunas de las fuentes que tenían, y las cuales, podrían darle al órgano naciente la suficiente autonomía y sostener a este órgano rector.

Por otra parte, el autor de la cita anterior continúa mencionando “Es importante destacar el hecho de que la Constitución Federal, no otorga soberanía o atribuciones a los estados, sólo se las reconoce, puesto que éstos ya la tenían y la conservan, lo que hace la Constitución es imprimir ciertos límites al uso de esa soberanía, en busca de la rectoría general”.

La federación, a través de sus órganos de gobierno, representados por los Poderes de la Unión, sólo tendrá las atribuciones que le otorgan la Constitución Federal. En cambio, los estados se reservan las atribuciones que no estén concedidas en forma expresa a los poderes federales.

Esto es, el artículo 124 constitucional precisa lo que se conoce como principio de reserva, que tiene dos vertientes; la primera, para que la federación ejerza las atribuciones que le son otorgadas en forma expresa por la CPEUM; y la segunda, para los estados en los mismos términos que han sido señalados a la federación, con la diferencia que son las Constituciones Locales, quienes se han concedido a los funcionarios estatales, tales atribuciones; por otra parte, dichas facultades, van desde las atribuciones de legislar, reglamentar e inclusive sancionar acciones, en su respectivo ámbito de competencia, hasta legislar en materia tributaria en estos términos.

Pero, donde específicamente la CPEUM se ocupa del señalamiento de las atribuciones, refiriéndonos a las potestades en términos generales, como se sabe, son los artículos 73 al 79, los cuales, se ocupan de

señalar las facultades del Congreso de la Unión en su conjunto y de cada una de las Cámaras que lo componen; así como es el artículo 89, el que le otorga la facultad al poder ejecutivo, para ejecutar las leyes que expida el Congreso; y más aún los artículos 104 al 107, que del mismo modo otorgan al poder judicial, la potestad para ejercer las atribuciones que le han sido encomendadas a éste.

De lo anterior se interpreta, que será el legislador ordinario el que al ocuparse de reglamentar aquellas atribuciones que se le otorgan a la federación, quedarán implícitas ciertas atribuciones para realizar determinadas acciones, que no obstante, no están atribuidas en forma expresa; pero sí podrán ser realizadas por el Ejecutivo federal, puesto que implica ejecutar las leyes; y esta facultad de ejecutar las leyes, se desprende de la fracción I del artículo 89 Constitucional.

Por otra parte, las reglas que en materia tributaria se refieren, a las facultades del Congreso de la Unión, para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal, se encuentran señaladas en el artículo 73 del mismo texto constitucional, que van desde la atribución para ajustar el presupuesto, hasta el señalamiento de fuentes exclusivas para el nivel federal.

Por su parte, los estados no son señalados en el texto constitucional en estas materias, puesto que, como hicimos mención, esa atribución le compete a las Constituciones de cada una de las Entidades Federativas; ya que estos ordenamientos señalan las atribuciones que le pertenecen, siendo en este caso la más característica, la que le otorga a los Congresos Estatales, la atribución para legislar sobre estas materias, al otorgar al poder ejecutivo las facultades tributarias para recaudar los tributos.

Sobre este punto se comenta:⁶ “Es común que haya quien considere necesario que la Constitución Federal señale en forma expresa las atribuciones al Congreso de la Unión sobre determinadas materias tributarias, para que fuese limitado por éstas a la hora de establecer las contribuciones dejando toda esfera de competencia a los gobiernos lo-

6 Lic. Salvador Santana Loza, op. cit.

cales el señalamiento de los gravámenes residuales; No obstante, esta interpretación resulta muy extensa, dado que la constitución no se ocupa de hacer la distribución de fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno, porque eso limitaría más a los estados, dado que el sistema actual de concurrencia los deja, por lo menos potencialmente, con la posibilidad de gravar todas las fuentes posibles con la sola excepción de aquellas donde en forma expresa la Constitución General de la República se lo prohíbe o aquellas otras que otorga en forma exclusiva a los Poderes de la Unión”.

Continúa mencionando “En efecto, el artículo 73 Constitucional en su fracción VII, otorga al Congreso de la Unión la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, sin señalar expresamente las materias, dado que no delimita en forma específica el campo de tributación de la federación, ya que si se señalaran las fuentes éstas serían exclusivas de la federación, en el esquema que hemos venido manejando”. En consecuencia los estados recurren a las mismas fuentes tributarias para fijar los tributos, a este fenómeno se le denomina concurrencia y sus efectos negativos como son la múltiple tributación se ha combatido principalmente con la coordinación fiscal.

Por otra parte, los artículos 73 fracción XXIX y 131 Constitucional, señalan en forma expresa que la federación tendrá la facultad exclusiva de establecer las contribuciones sobre las materias señaladas. Principalmente, estos ordenamientos ponen en evidencia, que no se requiere que la Constitución otorgue en forma expresa alguna atribución para los Poderes Locales, puesto que ya el artículo 124 es interpretado con la certidumbre de que sólo basta con que se entienda que dicha atribución es exclusiva de la federación, para que los estados no puedan intervenir, gravando con impuestos, estas materias.

3.2.2. La Distribución de las Competencias Tributarias.

Ya hablamos de las competencias y cómo están divididas en la **CPEUM** y las Constituciones Políticas de los Estados. Ahora bien, tratándose de competencias en materia tributaria, éstas se distribuirán entre los actores del sistema tributario mexicano, en la forma que designen estos ordenamientos, partiendo principalmente de la Constitución Fe-

deral. Es decir, estos cuerpos normativos contienen cuáles son las responsabilidades de cada uno en materia tributaria, incluyendo dentro de esas responsabilidades o atribuciones al nivel municipal. Por otra parte, la distribución de las competencias tributarias también se podrá hacer a través del mutuo acuerdo entre la federación y los estados, por medio de la firma de convenios de colaboración en materia tributaria.

En este sentido, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que es precisamente un sistema por el cual se señalan las bases para la distribución de acciones o actos, que desarrollarán en materia de administración, recaudación y fiscalización de los ingresos existentes, entre la Federación, los Estados y los Municipios; asimismo, señala cuáles serán las limitaciones a esas competencias para cada uno de los niveles de gobierno.

Las facultades tributarias y las actividades administrativas, que por su parte desarrolla el Estado, procura el no imponer contribuciones o gravar con algún impuesto municipal, las mismas materias o fuentes de ingresos que le pertenecen a la Federación, tratando así de no caer dentro de la múltiple tributación, que soporta un contribuyente; a cambio de esta acción, -el no gravar algunas materias ya específicas- recibirán, vía participaciones ingresos que dejaron de recaudar, por dicha acción, para que sea parte de los ingresos, que soportan los presupuestos de los entes locales, es decir, de los estados y de los municipios.

Por otra parte, y para dejar claro cuáles son los objetivos de la coordinación fiscal, el mismo texto de la ley federal en que se soporta el sistema de coordinación, sostiene que tendrá las siguientes actividades básicas:

- *Armonizar los ingresos, consistente en la distribución de las fuentes entre los distintos niveles de gobierno, delimitar las competencias y facultades legislativas tributarias.*
- *Definir a través de sus herramientas la forma en que se distribuirán los ingresos y la forma que los distintos niveles de gobierno participarán en las funciones administrativas.*
- *Señala la forma en que los Estados participarán en la distribución física de los recursos en montos, provenientes de los fondos y los otros ingresos esta-*

blecidos en las herramientas adicionales a las participaciones, y las cuales son entregadas en forma directa.

- *Así mismo, señala quiénes serán los encargados de validar, vigilar y conciliar la correcta distribución de las participaciones y las asignaciones de los recursos vía participaciones, establecidas en los convenios.*

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entonces, tratará de que no se dé la doble o triple tributación en una misma materia que soporta el contribuyente dejando la puerta abierta para que la federación pueda gravar la o las mismas materias que se han establecido para los Estados y para los Municipios, con el fin de soportar su propio presupuesto de egresos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está soportado por convenios, entre los Estados miembros de la Federación, y la propia Federación, y los acuerdos a los que han llegado, se concretizan en:

- La Ley de Coordinación Fiscal.
- El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- El Convenio de Colaboración Administrativa.
- La Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos.



3.2.2.1 *La Ley de Coordinación Fiscal.*

Esta Ley establece los objetivos del S.N.C.F., cómo se integran los fondos de participaciones, cuál es la mecánica de distribución de los fondos, lo relativo a los convenios de coordinación, materia que implica la Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, y por último, señala cuáles son los Organos del Sistema y sus facultades y funciones.

Es objetivo de esta Ley, coordinar el sistema fiscal de la federación con los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y así como, establecer el monto de las participaciones que le corresponden a las Haciendas Públicas de los Estados y los Municipios, y fijar las reglas de Colaboración Administrativa entre las autoridades fiscales.

Actualmente la estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se encuentra sustentada en:

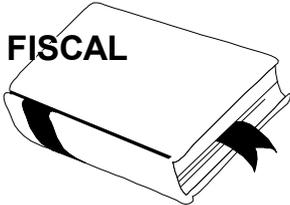
- La Ley de Coordinación Fiscal
- Fondos de Aportaciones Federales, y
- Fondos de participaciones.
 - Fondo General.
 - Fondo de Fomento Municipal.
- Organos en materia de control, vigilancia y perfeccionamiento del S.N.C.F.
 - Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
 - Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
 - Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Como mencionamos, la ley determina los criterios y procedimientos para que los Estados que deseen adherirse al S.N.C.F. lo hagan; indica las condiciones para que los Estados y Municipios puedan seguir adheridos al sistema; y también los medios de defensa de los particulares, en caso de incumplimiento de las disposiciones del S.N.C.F., por cualquiera de sus integrantes; y por último, señala lo referente a la coordinación en materia de derechos, sus reglas y las facultades de cada uno

de los participantes y la organización de los cuatro órganos que componen el sistema, mismos que tendrán como objetivo: el desarrollo, la vigilancia y el perfeccionamiento del S.N.C.F.

LEY DE COORDINACION FISCAL

DEFINE:



- ▷ LOS CRITERIOS PARA COORDINARSE.
- ▷ LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES
- ▷ LAS DELIMITACIONES EN MATERIA IMPOSITIVA
- ▷ LOS ORGANOS DE CONTROL, VIGILANCIA Y PERFECCIONAMIENTO DEL S.N.C.F.
- ▷ LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES

3.2.2.2. El Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal.

El Convenio de Adhesión al S.N.C.F., es la piedra angular del sistema de coordinación fiscal ya que por este documento celebran por un lado la S.H.C.P. y por otro, cada una de las Entidades Federativas, con autorización de sus respectivas legislaturas, un pacto por el cual aceptan coordinarse en materia fiscal; es decir, los Estados a través de la signa de sus respectivos representantes, aceptan:

Derogar o suspender, una serie de gravámenes, significando esto un sacrificio fiscal para las propias entidades federativas y los municipios, a cambio de las participaciones que recibirán por suspender la potestad tributaria a algunas materias, ahora gravadas por la federación, por el IVA y el IEPS.

Al suscribir este convenio, las Entidades Federativas se incorporan a un esquema de distribución de competencias en materia impositiva,

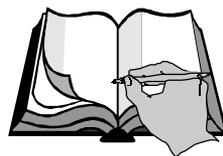
en donde se establece cuáles serán las materias gravadas por la federación, por los estados y por los municipios, cuáles serán las materias que suspenderán tanto los estados y los municipios, y la forma en que serán resarcidas esas potestades suspendidas.

Por otra parte, a través de este convenio, se abre la posibilidad de que los Estados y los Municipios, puedan obtener ingresos adicionales vía Colaboración con la Federación. Esto es, el gobierno federal delegará algunas de sus funciones de carácter operativo en materia de recaudación de ingresos, a su favor, estableciendo las reglas de operación, pero sobre todo, establecerá los incentivos por la ayuda proporcionada por las Entidades Federativas y los Municipios en estas materias.

El Convenio de Adhesión al S.N.C.F., es una herramienta por la cual, los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios, evitan, en alguna manera, concurrir en una misma materia impositiva, o en una misma fuente de ingresos y de esta manera no caer en la inequidad de los gravámenes.

CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

SIGNIFICA:



- ▷ **Un sacrificio fiscal en materia impositiva.**
- ▷ **Ingresos vía participaciones.**
- ▷ **Ingresos vía colaboración administrativa.**

3.2.2.3. Convenio de Colaboración Administrativa.

El Convenio de Colaboración Administrativa, contiene ciertas características y formas, para que las Entidades Federativas realicen fun-

ciones en materia de administración tributaria; así mismo, establece las reglas del sistema de compensación y las obligaciones, tanto para la S.H.C.P. como de los Estados, o los Municipios, para que se hagan cargo del cobro de los ingresos que tiene a su favor la Federación.

El Convenio de Colaboración Administrativa (C.C.A.), contiene la estructura siguiente⁷:

- A) *Se establece el objetivo del convenio.- Que algunas de las funciones operativas de administración de los ingresos federales sean asumidas por el estado, con el fin de ejecutar acciones en materia hacendaría, dentro del marco de la Planeación Nacional de Desarrollo.*
- B) *Se entiende por “ingresos coordinados”, el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Activo, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Tenencia y Uso de Vehículos (excepto aeronaves), y las multas impuestas por autoridades federales no fiscales. Por su parte, los anexos al Convenio de Colaboración Administrativa incorporan otros ingresos federales coordinados (ISAN, derechos de la ZOFEMAT, etc.).*
- C) *El Estado, podrá delegar a su vez, a sus municipios, las facultades que se le confieren a través del Convenio de Colaboración Administrativa. (CCA), para lo cual deberán suscribir un acuerdo con cada uno de los municipios correspondientes.*
- D) *Las funciones que la SHCP, delega al Estado, se confieren al Gobernador del mismo y a quienes, conforme a las disposiciones locales tengan facultades para administrar contribuciones.*
- E) *Con respecto a las multas federales no fiscales, el estado podrá delegar a las autoridades fiscales municipales la facultad de notificarlas, determinar sus accesorios, recaudar y realizar la cobranza, por medio del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), efectuar devoluciones y conceder autorizaciones para el pago en parcialidades.*

7 Lic. Cecilia Sedas Ortega y Lic. y C.P. Salvador Santana Loza, en su obra “Hacia una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios: Principios Jurídicos”, INDETEC 1999, pág. 43.

-
- F) *En relación a las facultades de comprobación de los impuestos IVA, ISR, IMAC e IEPS, el Estado tendrá la facultad de ordenar y practicar las visitas de auditoría e inspección en el domicilio de los contribuyentes, que el propio convenio señala.*
- G) *Se establecen facultades para el Estado, en relación a la determinación de los ingresos coordinados y sus accesorios, así como en su recaudación, fiscalización y la imposición de las multas correspondientes.*
- H) *Se establecen los incentivos económicos que el Estado percibirá por las actividades de administración fiscal coordinada.*
- I) *Se crea un Sistema de Compensación de Fondos y de Rendición de Cuenta Mensual comprobada de los ingresos coordinados..*
- J) *Se establecen facultades exclusivas de la Secretaría como son las de formular querellas, declaratoria de perjuicio y solicitar el sobreseimiento en procesos penales; tramitar y resolver los recursos de revocación contra resoluciones definitivas; interponer los recursos de apelación ante el tribunal fiscal de la federación y el de revisión ante el tribunal Colegiado de Circuito competente, intervenir en los juicios de amparo, así como las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación con respecto a los ingresos coordinados..*
- K) *La SHCP y el Estado acuerdan los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados.*
- L) *En caso de incumplimiento de algunas de las obligaciones señaladas en el convenio para el Estado, la SHCP podrá tomar a su cargo estas atribuciones mediante aviso por escrito efectuado con anticipación.*

Por otra parte, el Convenio de Colaboración Administrativa, está adicionado con los siguientes anexos: 1,2,3,5,11,13 y 14 que tienen relación directa con las competencias tributarias del nivel local

ANEXO 1	Zona Federal Marítimo Terrestre.	Municipio.
ANEXO 2	Impuesto sobre Automóviles Nuevos.	Estado
ANEXO 3	Pequeños Contribuyentes.	Municipio.
ANEXO 5	Derechos de Obras Públicas.	Estado
ANEXO 11	Tenencia Ilegal en Territorio Nacional de Mercancías de Procedencia Extranjera.	Municipio.
ANEXO 13	Derechos por Servicios Turísticos.	Estado
ANEXO 14	Legal Estancia o Tenencia en Territorio Nacional de Mercancía Extranjera.	Estado

En esta gráfica podemos ver a la derecha, quiénes serán los responsables de la administración, cobro y manejo de las materias que la federación delega a los niveles locales.

En los anexos 1, 3 y 11, señalados en la gráfica anterior, se observa que serán administrados por los municipios en forma directa, aún cuando los rendimientos de esa administración no sean del todo para los entes municipales.

No obstante, cabe hacer una aclaración dentro de las facultades de los municipios con respecto a estas fuentes de ingresos, y principalmente en lo referente al anexo 3, de los Pequeños contribuyentes en el sentido de que será el municipio el beneficiado por la incorporación de los contribuyentes que logre agregar al padrón federal de contribuyentes, siempre y cuando los municipios hayan firmado los convenios respectivos con la federación. En este contexto, los municipios tienen en su poder las facultades delegadas por la federación y obtienen mayores recursos a través de la facultad para fiscalizar a este tipo de contribuyentes.

Por otra parte, el convenio de colaboración administrativa en su anexo 1, le otorga a los municipios la facultad de administrar los derechos por el otorgamiento de concesiones, por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, con lo cual el municipio asume las funciones de recaudación, comprobación y cobranza, de los recursos que se generen por este concepto, en los términos dados por la legislación federal; por esto, obtendrá como incentivo económico el 80% de los ingresos que por este concepto logre recaudar, más el 100% de los recargos y gastos de ejecución que genere el procedimiento administrativo de ejecución iniciado por ellos, así como las multas a las cuales se hagan acreedores los usuarios, concesionarios de la zona federal marítimo terrestre (ZFMT).

Por otra parte, y no estando en algún anexo de este convenio, los municipios se verán beneficiados con ingresos por la facultad de comprobación, en lo relativo a las multas impuestas por las autoridades federales no fiscales, obteniendo como beneficio económico o incentivo el 90% del importe de las multas o adeudos fiscales efectivamente cobrados por ellos.

Del anexo 11 del convenio de colaboración administrativa, los municipios colindantes con las fronteras, o por donde entren o salgan materialmente, mercancías que se importen o exporten, podrán obtener ingresos a través de facultades para detectar e informar a la SHCP, sobre centros de almacenamiento, distribución o comercialización de las mercancías que se presuman de estancia ilegal en el país; este incentivo equivale al 0.136%, de la recaudación federal participable.

3.2.2.4. La Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos.

La podemos definir como un acto voluntario de los Estados, para coordinarse con la Federación, sin perjuicio para los miembros que no deseen coordinarse, de seguir adheridos al S.N.C.F., la cual establece limitaciones para el nivel local, sobre algunos derechos, con el objetivo de percibir más ingresos a través de las participaciones federales, coadyuvando en la desregulación de las actividades económicas, para fomentar o estimular el desarrollo de las mismas.

Por otra parte, con la firma de este documento, la SHCP se comprometió en un principio a triplicar el Fondo de Fomento Municipal e

incrementar el Fondo General de Participaciones, siendo en este caso el beneficiado sólo aquella Entidad Federativa que se coordinara en esta materia.

Esta coordinación implica, desde luego, que los Estados y los Municipios no mantengan en vigor los derechos estatales y los municipales de los que se señalan en el artículo 10-A, de la Ley de Coordinación Fiscal. La Ley de Coordinación Fiscal, por su parte, establece qué se considerará como derechos, estableciendo que los derechos son para esta materia las contribuciones que tengan las características que señalan el Código Fiscal Federal y la Ley de Ingresos de la Federación.

El artículo 10-A, de la Ley de Coordinación Fiscal señala las limitaciones para el cobro de derechos y las excepciones a dichas limitaciones, siendo los siguientes:

DERECHOS QUE NO SE PUEDEN COBRAR (REGLA)	DERECHOS QUE SÍ PUEDEN COBRAR (EXCEPCIONES)
<p>LICENCIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Concesiones, permisos o autorizaciones, en términos generales. <input type="checkbox"/> Al ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. <input type="checkbox"/> Las que tengan como consecuencia permitir o tolerar (excepto por disposición administrativa). 	<p>LICENCIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Licencias de construcción. <input type="checkbox"/> Permisos para efectuar la conexión a las redes de agua y alcantarillado. <input type="checkbox"/> Fraccionar o lotificar. <input type="checkbox"/> Conducir vehículos. <input type="checkbox"/> Expedición de placas y tarjetas de circulación. <input type="checkbox"/> Funcionamiento de establecimientos cuyo giro es la enajenación de bebidas alcohólicas. <input type="checkbox"/> Para colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto por medio de televisión, radio, periódicos y revistas
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Registros o cualquier acto relacionado con los mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Registro Civil. <input type="checkbox"/> Registro de la Propiedad y del Comercio.
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Estacionamientos de vehículos. <input type="checkbox"/> Uso de la vía pública por comerciantes ambulantes con puestos fijos o semifijos. <input type="checkbox"/> Uso o tenencia de anuncios.
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Actos de inspección y vigilancia. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Certificaciones de documentos o su reposición por extravío o destrucción parcial o total. <input type="checkbox"/> Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a los estados o municipios.

Ahora bien, una vez analizado en forma genérica cuáles son las finalidades, objetivos y formas en que se coordinan los actores del sistema tributario mexicano, el papel que juega el municipio dentro de esta coordinación es muy escaso, ya que son pocas las atribuciones que le conceden los estados principalmente en la captación de recursos por esta vía, hablando específicamente de las actividades que realizan.

Pero también se tendría que analizar cuál sería el papel del municipio si se le otorgaran mayores responsabilidades, es decir, con mayores responsabilidades dentro del SNCF, el municipio tendría por un lado mayores ingresos con los que afrontaría sus rezagos financieros, pero por el otro lado se tendría que ver cuáles de esas facultades podrán ser desarrolladas por los entes municipales con eficiencia y eficacia, para lograr ese objetivo.

No todo es negativo hablando de potestades nuevas para los entes municipales, pero sí hay que tener claro cuales de esas potestades del sistema permitirán al municipio ser el promotor de la comunidad y al mismo tiempo seguir desarrollando sus labores cotidianas.

3.3. EL EJERCICIO DE LA POTESTADES TRIBUTARIAS.

3.3.1. El Ejercicio de las Potestades Tributarias de la Federación.

Dentro de este tema en especial sólo nos abocaremos a hacer el señalamiento de las fuentes tributarias de la federación, ya que no es el tema principal de este trabajo, y sólo nos mostrará lo complejo de cómo se encuentran dichas fuentes y la potestad tributaria que tiene el nivel federal.

De acuerdo con lo que hemos visto, las potestades tienen el significado de pertenencia y de facultad para desarrollar una actividad concreta. Para el nivel federal, el poder para desarrollar las potestades que le han sido concedidas por la CPEUM, se convierte en una facultad limitada hablando específicamente del alcance de sus funciones en todo el territorio nacional.

El hablar de una potestad tributaria, es hablar de una facultad de carácter individual que tienen los entes de gobierno, y tratándose del nivel federal, de acuerdo con la normatividad federal, la facultad o po-

testad tributaria la tiene el Congreso de la Unión, con el llamado poder de imperio, el cual le otorga la facultad para imponer las contribuciones necesarias, en virtud de sus fines, y es ejercida por el poder legislativo, al aprobar las leyes fiscales federales.

Dentro de ese ejercicio de potestades tributarias hemos comentado que se refieren a las señaladas en el artículo 73 fracciones VII y XXIX y las que específicamente señalan las limitaciones a los Estados 117 y 118, limitaciones a las cuales haremos referencia más adelante; y la que le es señalada en el artículo 131 de la Constitución Federal.

Artículo 73 (Fracción VII).

- *Para imponer cualquier contribución necesaria a cubrir el presupuesto; de esta fracción se establecen las contribuciones: I.S.R., I.V.A., IMAC. I.E.S.P.S., por la prestación de servicios exclusivos a cargo de la federación, que prestan los Organismos Descentralizados; los Derechos Federales (por ejemplo la extracción de petróleo, por los hidrocarburos, entre otros.).*

(Fracción XXIX)

- *Sobre el comercio exterior.*
- *Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27.*
- *Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.*
- *Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*
- *Especiales sobre:*
 - *Energía Eléctrica.*
 - *Producción y consumo de Tabacos labrados.*
 - *Gasolina y otros productos derivados del petróleo.*
 - *Cerillos y fósforos.*
 - *Aguamiel y productos de su fermentación.*
 - *Explotación forestal; y*
 - *Producción y consumo de cerveza.*

Artículo 131.

- *Las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir;*

por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia...

- *El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras...*

3.3.2. El Ejercicio de las Potestades Tributarias de los Estados.

Al igual que hicimos el señalamiento de las fuentes tributarias de la federación, hacemos la misma para el nivel estatal, para que de manera concreta dediquemos en el siguiente apartado sobre el manejo y ejercicio de las potestades y las competencias del municipio. Hecha esta aclaración, el ejercicio de las potestades tributarias de los estados parte de la conformación de las fuentes señaladas a la federación como límites para que no se puedan gravar con impuestos locales las materias señaladas a esta última.

Por otra parte, y de acuerdo a lo que hemos señalado anteriormente, son las Legislaturas de los Estados quienes se encargan de señalar cuales son las fuentes de ingresos para el nivel Estatal, así como que estas fuentes serán ejercidas, por parte del poder ejecutivo, en cada entidad federativa.

Dentro de este contexto, el estado guarda para sí, parte del poder público con lo que conserva las facultades tributarias no cedidas a la federación; esta característica guarda relación con la facultad para imponer contribuciones, pero con algunas limitaciones expresas por la Constitución Federal relacionadas con los artículos 117 y 118 del ordenamiento federal, es decir, no podrá imponer contribuciones a determinadas materias, como son:

Artículo 117.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V.- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por algunas locales,

requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice;

Artículo 118.

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

En este contexto el nivel estatal, como lo señalamos también, ejerce un poder de imperio para obtener de los particulares los ingresos que le son necesarios para cubrir con los gastos que incurre el nivel estatal, teniendo como atribuciones en materia fiscal las siguientes:

CONGRESO DEL ESTADO.

- *Expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones a los habitantes de la entidad, (a iniciativa del Ejecutivo Estatal).*
- *Expedir la Ley de Ingresos de los Municipios.*

EJECUTIVO ESTATAL.

- *Cumplir y Hacer cumplir las Leyes que emanen del Congreso de la Unión y del Congreso del Estado*
- *Presentar las iniciativas de leyes, decretos, reglamentos, etc.:*
 - *La Secretaría de Finanzas del Estado tendrá la atribución de elaborar y proponer al Ejecutivo Estatal, los proyectos de ley..., que requieran para evaluar la actividad financiera del Estado, así como para la actividad fiscal y tributaria estatal.*

En una traducción de estas atribuciones en materia tributaria de los Estados, pueden recaudar los ingresos de los particulares, por los siguientes conceptos, entre otros:

- *Remuneraciones al Trabajo Personal.*
- *Tenencia o Uso de Vehículos Automotores.*
- *Adquisición de Vehículos Usados.*
- *Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos con Apuestas, (Hasta el 6% del impuesto federal que corresponde al 21%).*
- *Por los Servicios Públicos que prestan las autoridades estatales (Derechos):*
 - *Registro Público de la Propiedad.*
 - *Educación Pública.*
 - *Gobernación.*
 - *Salud*

3.4. EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES Y LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS MUNICIPALES.

3.4.1. La Ausencia del Poder Tributario del Municipio.

La ausencia del poder tributario de los municipios, es tal vez una consecuencia de la cadena de sucesos que se originaron en la creación del sistema de gobierno mexicano. Esto es, desde la Constitución de 1917, cuando se debatió la autonomía de los entes municipales; estos debates giraron en torno a la autonomía política, pero no en torno a una autonomía financiera, sólo se estableció, que administrarán con libertad su hacienda, la cual se formaría por las contribuciones que le señalen las legislaturas de los estados; dejando en ese momento asentado que el poder público o la potestad para hacer cosas, estaría en manos del Congreso del Estado.

Es por este motivo que el municipio tiene una autonomía en materia de gasto, la cual la podemos observar al ver que son los entes municipales, quienes aprueban su presupuesto de egresos, pero no cuentan con la autonomía cabal para ejercer una potestad plena, ya que será la legislatura quien en este contexto, le aprobará los ingresos que percibirán en un año fiscal, dejando sólo la facultad al municipio de administrar y la facultad de recaudación de los ingresos establecidos a su favor.

En 1983, al concluirse la reforma al artículo 115 Constitucional, le son otorgadas mayores responsabilidades a los municipios; con la reforma se prevé que será reforzado el nivel municipal, dentro de su capacidad de acción; sin embargo, con la reforma, no le otorgan poderes tributarios al ente público, dejando otra vez al municipio sin la posibilidad de establecer sus contribuciones; pero afirmando que éste, tendrá la facultad para administrar y recaudar las contribuciones que lleguen a establecerse a su favor.

En este contexto, se observa que el poder tributario en el ámbito municipal, lo ejerce el Congreso del Estado y éste, sólo traspassa al nivel municipal el ejercicio del poder tributario; es decir, le transfiere, como sabemos, la facultad de recaudación de las contribuciones, o en otras palabras, le otorga la competencia tributaria con la que cuenta”.

Dentro del tema acerca de la ausencia del poder tributario, el maestro Francisco de la Garza⁸, pone de manifiesto algunas características notorias sobre la autonomía financiera municipal; dejando claro, que será la Legislatura de cada uno de los Estados, quien tendrá en sus manos las atribuciones y el poder establecer, a los municipios, las contribuciones que percibirán por un ejercicio fiscal:

En materia de impuestos, señala cuando habla de la autonomía financiera municipal: “Debe notarse que el poder tributario se mantiene en un órgano estadual, ajeno al Municipio, como lo es el Congreso del Estado y no se le atribuye a los Municipios. Sin embargo, es un poder tributario que lo pueden y lo deben ejercitar los Estados únicamente en favor de sus Municipios, que serán los únicos con facultades de recaudación (competencia tributaria).”

En materia de derechos, señala: “dispone la Constitución que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones derivadas de la prestación de dichos servicios públicos...”, continúa después, “En efecto, nadie más apto para fijar en qué casos se deben crear derechos y cuándo no, en qué cuantía, respecto a qué servi-

8 Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, Méx. 1988 Décima Quinta edición, págs. 240 a la 243.

cios públicos, para tomar en cuenta el costo de los servicios, que el propio Municipio”; en este contexto también hace mención del argumento de los estados para no dejar a los municipios esta potestad, “Podría argumentarse que los Municipios podrían abusar estableciendo tasas demasiado elevadas en desproporción con el valor y el costo de los servicios suministrados”

En materia de contribuciones especiales, señala “las contribuciones especiales de mejoras, que son, como es bien sabido, de carácter predominantemente municipal, y que en otros países constituyen uno de los medios de financiamiento más adecuado de ciertas obras municipales...” ,agrega además en este contexto, “debe reconocerse el poder fiscal a favor de los municipios para que ellos mismos tengan la facultad de establecer y recaudar este tipo de contribuciones, tan municipales por su naturaleza misma”.

3.4.2. La Distribución de las Potestades Tributarias.

“Tratándose de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, se ha tenido la idea que es el artículo 115, el que señala que las contribuciones que establezcan las legislaturas locales serán en favor de los municipios; se ha pretendido entender que se esta otorgando en forma expresa y exclusiva en favor de los municipios el rendimiento de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, lo cual no es totalmente cierto, dado que lo que la Constitución ésta haciendo es establecer una limitación a los congresos, los cuales no podrán establecer contribuciones a la propiedad inmobiliaria en favor de los estados, sino solamente en favor de los municipios, pero de ninguna manera se establece alguna limitación a las atribuciones federales en materia tributaria relacionada con la propiedad inmobiliaria”.⁹

Para admitir que las constituciones señalen que es de exclusividad del municipio o bien a favor de ellos, se requeriría que la propia Constitución Federal, en el apartado donde otorga la facultad ilimitada a la Federación para establecer las contribuciones necesarias para cubrir su

9 Lic. Salvador Santana Loza. Artículo “El Ámbito de la Tributación Local y sus Principales Limitaciones”, Revista INDETEC No. 75 Febrero-Abril de 1992. Pág. 5

presupuesto, se limitara a sólo algunas materias. Esto es, que al Congreso de la Unión se le omitiera la atribución, lo cual no sucede, de lo que podemos desprender que el gobierno federal, si así lo desea, podrá recurrir a fuentes tributarias inmobiliarias a fin de buscar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la federación.

Lo anterior nos lleva a colegir, que cuando el artículo 115 señala que los municipios en todo caso percibirán las contribuciones que las legislaturas establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, lo que realmente se está haciendo es establecer una limitación a los poderes locales particularmente a los congresos, para que no establezcan contribuciones en favor de los estados sobre la materia, pero deberá entenderse que no es una limitación para la propia federación, puesto que no se expresa en la Constitución.

De lo antes analizado, pudiera pensarse válido que en el ámbito sólo legal la federación tiene atribuciones para establecer un impuesto predial, aunque no ha sido esa la tónica con que el ejercicio de la potestad tributaria de la federación se ha ejercido.

Se desprende entonces, que en materia tributaria, la Constitución General de la República, no establece un señalamiento específico de fuentes a los niveles de gobierno; sino que solamente otorga una atribución genérica en favor del Congreso de la Unión para señalar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la federación. Asimismo, el texto constitucional sólo establece limitaciones generalmente a las atribuciones de los estados en la misma materia que son gravadas por la federación, en consecuencia, la federación conserva la potestad contributiva y sobre todo, la posibilidad de extender su potestad sobre otras materias dejando sólo algunas fuentes para el nivel estatal o municipal.

El señalamiento de la limitación para los estados, por lo que respecta a las contribuciones inmobiliarias, establecido en el artículo 115, sólo manifiesta que este nivel de gobierno no podrá ejercer esta atribución para sí. Esto es, que sólo la federación podrá gravarlos con contribuciones federales, sin perjuicio a lo señalado específicamente en este ordenamiento constitucional.

Sabemos todos, que el poder, si no se ejercita se pierde. Por lo que, las entidades de gobierno llámese Federación, Estado o Municipio, si no ejercitan su poder de imperio, para solicitar de los particulares las contribuciones para sostener el gasto en que incurren, pueden perder ese connotado poder.

3.4.3 Ejercicio de las Potestades y Competencias Tributarias Municipales.

El ejercicio de las potestades y sobre todo de las competencias tributarias que ejercen los ayuntamientos se desarrolla básicamente en los conceptos que marcan, por una parte la Constitución Federal y por otra, las Legislaturas de los Estados.

Esto es, en el contexto que marca la Constitución Federal, las potestades tributarias a las que hace mención son:

Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso:

- *Las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*
- *Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, los cuales son señaladas en la fracción III del artículo 115:*
 - a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.*
 - b) *Alumbrado público.*
 - c) *Limpia.*
 - d) *Mercados y centrales de abasto.*
 - e) *Panteones.*
 - f) *Rastro.*
 - g) *Calles, parques y jardines y su equipamiento.*
 - h) *Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.*
 - i) *Así como aquellos que las legislaturas establezcan a su favor.*

Por otra parte, las legislaturas de los estados hacen mención de otras potestades que tendrán los entes municipales, destacando entre otros conceptos los siguientes:

- a) *El Registro Civil.*
- b) *La Expedición de licencias para giros comerciales, donde expendan bebidas alcohólicas.*
- c) *Impuestos sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.*
- d) *Entre otros.*

Por otra parte, y para ejemplificar cómo el municipio desarrolla sus potestades y competencias tributarias, hemos hecho un análisis sobre algunas de las fuentes tributarias que tienen los municipios, basándonos principalmente en lo que el municipio puede y debe hacer con estas fuentes de ingresos, esto es:

PREDIAL.

Tratándose de impuestos y principalmente del impuesto predial, los municipios hacen uso de las atribuciones para:

- Obligar al contribuyente a cubrir con los pagos del impuesto, por la posesión de la propiedad o por cualquier título sea éste: uso, fideicomiso, asociación, etc.
- Aplicar la base para las contribuciones establecidas en la ley de ingresos de los municipios.
- Determinar mediante un acuerdo con el cabildo, las reducciones, bonificaciones o descuentos en el pago del impuesto a ciertos sectores de la población, principalmente a pensionados, jubilados o discapacitados, personas de la tercera edad y viudas sin ingresos fijos.
- Revalorizar o actualizar el valor catastral del inmueble, cuando tenga conocimiento el ayuntamiento de cualquier modificación que se le hubiere realizado a la propiedad.

-
- Determinar la fecha de pago del impuesto, así como la manera en que éste será cubierto en la tesorería municipal.
 - Disponer las instalaciones, el personal y los recursos financieros necesarios para que los contribuyentes puedan cubrir con los pagos de acuerdo a lo que se encuentre en las leyes fiscales de la localidad.

TRASLACION DE DOMINIO.

- Obligar al contribuyente a cubrir con los pagos por cualquier acto que se presente y donde el contribuyente mismo adquiera inmuebles ubicados en la circunscripción territorial del municipio.

Entendiéndose como traslación de dominio: las donaciones, las aportaciones y las permutas incluyendo la compraventa, promesa de venta, cesión, fusión, etc.

- Determinar cuál es la base del impuesto, considerando el valor del inmueble.
- Teniendo la atribución para aplicar tasas diferenciales que beneficien a ciertos sectores de la comunidad, tal es el caso, de las viviendas de interés social y de carácter popular.
- Determinar la fecha de pago del impuesto, así como la manera en que éste será cubierto en la tesorería municipal.
- Disponer las instalaciones, el personal y los recursos financieros necesarios para que los contribuyentes puedan cubrir con los pagos de acuerdo a lo que se encuentre en las leyes fiscales de la localidad.

FRACCIONAMIENTOS.

- Obligar al contribuyente a que realice el pago por cualquiera de los siguientes actos: fraccione, subdivida, desarrolle, conjuntos habitacionales urbanos o modifiquen el tipo de fraccionamiento.

-
- Determina si las base del impuesto es la que deba cubrir los contribuyentes.
 - Determinar cuáles son las excepciones del pago, siendo, en algunas localidades, los conjuntos urbanos de tipo comercial.
 - Determinar la fecha de pago del impuesto, así como la manera en que éste será cubierto en la tesorería municipal.
 - Disponer las instalaciones, el personal y los recursos financieros necesarios para que los contribuyentes puedan cubrir con los pagos de acuerdo a lo que se encuentre en las leyes fiscales de la localidad.

ANUNCIOS PUBLICITARIOS.

- Obligar a los contribuyentes a que realicen los pagos por cualquiera de los siguientes supuestos: coloque u ordene la instalación de anuncios en bienes del dominio público o privado, o que éstos sean susceptibles de ser observados desde la vía pública o lugares de uso común.
- Determinar si la base del impuesto es la que de conformidad a la ley es la aplicable, o está de acuerdo con lo que está declarando el contribuyente, por el objeto de este impuesto.
- Determinar quiénes no están sujetos a cubrir con este impuesto siendo principalmente los anuncios que identifiquen al establecimiento comercial, industrial o de servicios, escuelas, centros educativos o culturales, y en algunas localidades o municipios, los anuncios que de manera accesoria sean colocados en los postes del servicio de alumbrado público, cuando el particular o el ente público, preste el servicio y en el caso también, de la nomenclatura (esta disposición se encuentra establecida en la legislación del municipio para el Estado de México).
- Determinar la fecha de pago del impuesto, así como la manera en que éste será cubierto en la tesorería municipal.

-
- Disponer las instalaciones, el personal y los recursos financieros necesarios para que los contribuyentes puedan cubrir con los pagos de acuerdo a lo que se encuentre en las leyes fiscales de la localidad.

DIVERSIONES, JUEGOS Y ESPECTACULOS PUBLICOS.

- Obligar a los contribuyentes al pago del impuesto, por cualquier acto por el cual obtengan ingresos, por la explotación de juegos y espectáculos públicos.
- Determinar con acuerdo del cabildo si destinan todo o parte de los ingresos a organismos de asistencia social de la entidad.
- Determinar el monto y base de la contribución de cada concepto que integran la contribución, así como dar las bases para que se desarrolle la actividad: acceso a espectáculos y eventos de boletos, etc., de acuerdo a la legislación específica.
- Determinar quiénes se encuentran exentos de estas contribuciones, así como quiénes podrían ser sujetos a reducciones, bonificaciones y descuentos que ellos mismos autoricen.
- Determinar la fecha de pago del impuesto, así como la manera en que éste será cubierto en la tesorería municipal.
- Disponer las instalaciones, el personal y los recursos financieros necesarios para que los contribuyentes puedan cubrir con los pagos de acuerdo a lo que se encuentre en las leyes fiscales de la localidad.

Tratándose de Derechos, los municipios hacen uso de esas atribuciones que le otorga la normatividad, para:

AGUA Y ALCANTARILLADO.

- Determinar quiénes son sujetos de las contraprestaciones o derechos, por recibir un servicio que presta directa o indirectamente el municipio en su carácter público.

-
- Determinar los supuestos que se necesitan para cobrar tales derechos, como: recibir el suministro de agua en unidades habitacionales, comerciales, industriales; autorizar las derivaciones de las tomas de agua; permitir la conexión al sistema de agua y drenaje; establecer o introducir los sistemas de agua y alcantarillado; la reparación de aparatos medidores, etc.
 - Conceder bonificaciones principalmente: a jubilados, discapacitados, personas de la tercera edad, viudas sin ingresos fijos, así como conceder reducciones de la tasa a viviendas de interés social, entre otros.
 - Otorgar programas de apoyo a la regulación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.
 - Establecer cuotas, cuando no exista una construcción en el predio.
 - Determinar la fecha de pago de la contribución, así como la manera en que ésta será cubierta en la tesorería municipal.
 - Disponer las instalaciones, el personal y los recursos financieros necesarios para que los contribuyentes puedan cubrir con los pagos de acuerdo a lo que se encuentre en las leyes fiscales de la localidad.

REGISTRO CIVIL.

- Otorgar la certificación y/o acto a los interesados, mediante una contraprestación en dinero.
- Determinar la fecha de pago de la contribución, así como la manera en que ésta será cubierta en la tesorería municipal.
- En este caso, no se contemplan ninguna reducción, bonificación; sólo en caso de desastres naturales como inundaciones, epidemias, sismos, etc., así como cuando el municipio haga una campaña de regulación de los actos que comprenden la actividad, podrán subsidiarse las contraprestaciones con el 100%, de estos derechos.

RASTRO.

- Obligar a los contribuyentes que por su actividad encuadre en los supuestos que marcan las leyes, como: sacrificio, evisceración, desolle y corte de animales destinados al consumo humano, en propiedad del municipio o que estos servicios se presten a través de particulares, por concesionar el servicio.
- Determinar si la base del derecho, corresponde con la que se encuentra en la ley de ingresos de los municipios.
- Formular las liquidaciones, conforme a la aplicación de las tasas o precio, las cuales tendrán el carácter de crédito fiscal.
- Determinar la fecha de pago de la contribución, así como la manera en que ésta será cubierta en la tesorería municipal.
- Disponer las instalaciones, el personal y los recursos financieros necesarios para que los contribuyentes puedan cubrir con los pagos de acuerdo a lo que se encuentre en las leyes fiscales de la localidad.

Tratándose por último de las contribuciones especiales, los municipios hacen uso de esas atribuciones que le otorga la normatividad, para:

- Obligar al pago de las contribuciones, a los poseedores de inmuebles ubicados dentro del área de beneficio y que obtengan un beneficio diferencial a otros propietarios, por la ejecución de obras públicas, pudiendo ser éstas: la introducción, ampliación y rehabilitación del sistema de agua potable y drenaje, saneamiento del agua, urbanizaciones o construcciones de banquetas y guarniciones, pavimentación y mantenimiento de calles y caminos, o bien la introducción de algún servicio público.
- Determinar las acciones que el municipio realizará, para la ejecución de las obras públicas.
- Determinar el monto o costo de las obras públicas a realizar.

-
- Determinar cómo serán coordinadas las obras públicas.
 - Notificar a los beneficiados los cargos de las aportaciones que tendrán para este efecto, el carácter de crédito fiscal, exigir las aportaciones individuales, teniendo que ser enteradas en las oficinas recaudadoras correspondientes, y en el caso de incumplimiento serán exigibles a través del procedimiento administrativo de ejecución.
 - Podrá, a solicitud de los grupos de ciudadanos que representen los derechos de propiedad o posesión de más del 50%, de los inmuebles que integran el área de beneficio, convenir la forma en que serán cubiertas las aportaciones de éstos y del municipio.

Como punto final de este capítulo, podemos señalar que las facultades que conservó el nivel local, no son del todo suficientes para que los Estados y sobre todo los Municipios, puedan en un espacio tributario, obtener los recursos que necesitan, sin que existan problemas en el establecimiento de gravámenes a las fuentes de financiamiento público.



Capítulo 4

Limitaciones al Ejercicio de las Potestades y Competencias Tributarias Municipales

4.1. LAS LIMITACIONES TRIBUTARIAS: ANTECEDENTES Y CONCEPTO GENERAL.

4.1.1. Antecedentes.

A principios de la década de los ochenta, el gobierno federal preveía que los gobiernos estatales y municipales, habrían de aumentar sustancialmente los ingresos con los que dispondrían para satisfacer sus necesidades económicas de gasto, con los ingresos provenientes de la llamada Coordinación fiscal, con lo que aumentarían su recaudación, con el incremento en sus haciendas, a través de los ingresos provenientes de las participaciones que tienen las entidades federativas y que se derivan de la recaudación de la federación.

Más adelante, y no obstante la buena disposición del gobierno federal, las condiciones económicas y financieras del país, en perspectiva, pretendieron reducir la dependencia de los gobiernos estatal y municipal, con respecto a dichas participaciones en los ingresos federales como fuente principal de financiamiento. Pero las condiciones de las entidades federativas, en ese entonces, no pudieron lograr ese objetivo, dejando las participaciones como fuente sustancial para cubrir los gastos públicos que generan.

Por otra parte, el Sistema de Coordinación Fiscal en el que se encuentran comprometidas las entidades federativas, ocasiona múltiples limitaciones a la facultad impositiva de los estados y se manifiesta precisamente por medio de reservas expresas y concretas de determinadas materias que la federación tiene como campos exclusivos; restricciones a las potestades tributarias de los estados y limitaciones a las potestades tributarias de los municipios.

Con las limitaciones constitucionales y las derivadas de los convenios, entre la federación, las entidades federativas y los municipios, se da cuerpo a otras circunstancias que hacen más difícil llevar a cabo la recaudación de los ingresos que requieren los gobiernos locales, principalmente los municipios.

Las limitaciones a las potestades tributarias municipales, como veremos con posterioridad, subsisten sobre todo tratándose de contribuciones inmobiliarias; no obstante, que la CPEUM, prohíbe que se den exenciones a personas físicas o morales o instituciones públicas (Art. 115, Constitucional), es frecuente encontrar la renuencia de organismos públicos, al pago de contribuciones, a los municipios. Pero como el artículo referido anteriormente, señala: *“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”*¹, no es posible el establecimiento de normas que en el ámbito local impidan el que los municipios puedan obtener los rendimientos derivados de estas fuentes tributarias.

Pese a lo anterior, tanto la federación como los estados, han expedido en sus leyes y reglamentos, e incluso en leyes y reglamentos no fiscales, algunas exenciones parciales y/o temporales, que tienen como caracte-

1 Reformas del 23 de Diciembre de 1999, al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

terística él “incentivar o subsidiar” a algunos contribuyentes personas físicas, morales e instituciones públicas o privadas, por desarrollar dentro de su respectiva jurisdicción territorial, una actividad por la cual se generan empleos o se incentiva la inversión; o bien, simplemente dejando exentos de contribuciones locales a determinados sujetos por la sola razón de desarrollar una actividad pública.

Por tal motivo, algunos de los municipios se ven económicamente afectados por una disminución en la captación de los ingresos que deberían de obtener por el ejercicio de las potestades y competencias tributarias que el mismo sistema tributario mexicano les ha otorgado.

Resulta de lo anterior que en muchas ocasiones tanto los particulares como las mismas entidades públicas descentralizadas, no pagan contribuciones de carácter local e incluso municipal, ya que a través de la interpretación de estas exenciones señaladas en las leyes se ven impedidos los municipios de actuar como autoridad para recaudar las contribuciones que se desprenden de su potestad, para exigir de los contribuyentes los ingresos que se deriven principalmente de la propiedad inmobiliaria, así como de cualquier derecho relacionado con la prestación de un servicio público; o bien, por los permisos de construcción o cualquier otro concepto.

Unos de los Aspectos que mayor interés ha suscitado en el sistema tributario mexicano, en relación con la concurrencia fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, se vincula con la transferencia de fuentes de imposición federal hacia el nivel estatal.

En efecto, esta problemática relacionada con la concurrencia, como todos sabemos, ha tratado de ser resuelta por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual, a pesar de sus aciertos en materia tributaria, trae también algunos conflictos y limitaciones para alguna de las partes del mismo; pero estas limitaciones no se encuentran en la Constitución, sino en los propios convenios de coordinación y colaboración que se suscriben entre las Entidades Federativas, los Municipios y la Federación.

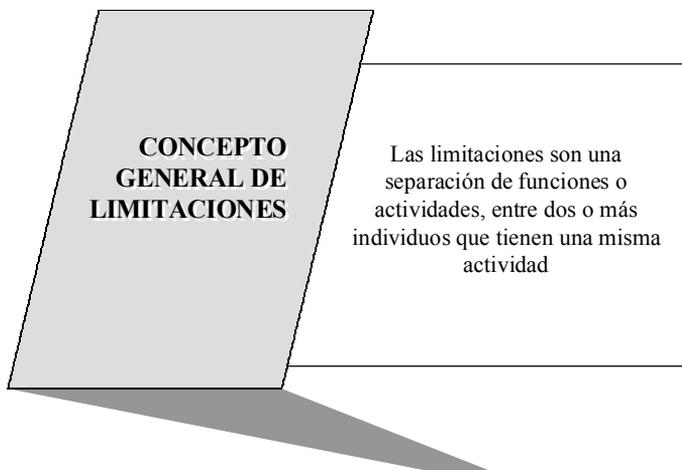
Antes de tratar en detalle estos temas, haremos el esfuerzo de señalar los conceptos de limitaciones en términos generales, así como las

limitaciones principales que se ubican en el nivel local, provenientes del sistema tributario que es aplicable en este ámbito de competencia.

4.1.2. Concepto General de Limitaciones.

El término limitación se entiende como la acción de **fijar o señalar límites**² para que sean desarrolladas determinadas acciones o cosas. En un término más amplio, implica un impedimento u obstáculo, haciendo aún más difícil el desarrollar una acción; o bien, impidiendo que dicho desarrollo puede realizarse.

Las limitaciones u obstáculos son para el tema que nos concierne, una línea imaginaria, que señala una separación de las funciones o actividades entre dos o más individuos que tienen una misma actividad o función derivada del mandato de una ley o cualquier otro tipo de normatividad. Estas limitaciones tienen como objetivo, impedir que las funciones de unos traspasen o invadan las actividades de otros, y consecuentemente, las funciones se equilibren por el uso de las potestades entre estos actores. Esto es, las funciones que podríamos denominar, como el uso normal de las potestades de una entidad, no se llevarán a cabo cuando éstas traspasen los alcances señalados en las leyes o convenios firmados, precisamente por la existencia de normas jurídicas, que mantienen a la entidad en una determinada situación concreta.



2 Diccionario Práctico Español Moderno *Larousse*, pág. 398.

No todas las limitaciones que de hecho existen, tienen precisamente el fin de señalar límites o impedimentos, sino que algunas pretenden reglamentar o garantizar determinados derechos del poder público o de particulares, pero al materializarse, crean situaciones que se convierten en auténticas limitaciones que menoscaban el buen funcionamiento de las entidades públicas, ya que muchas de estas limitaciones impiden que las actividades de los entes se desarrollen cabal y oportunamente, en virtud de que en ocasiones exentan a las personas o instituciones contribuyentes, de cualquiera de sus obligaciones, abriendo una brecha amplia entre el deber ser, con el ser tributario respecto de dichos contribuyentes. En otras palabras, en lo que corresponde a las limitaciones, éstas son reales, puesto que causan un impedimento físico de recaudación tributaria, yendo en no pocas ocasiones más allá de lo tributario, dado que contravienen disposiciones que rigen el marco de actuación general de una entidad pública y, en consecuencia, dicho ente se ve impedido de realizar sus funciones.

Al llevar estas limitaciones u obstáculos al ejercicio de las funciones de una persona o entidad pública, no se logra la eficacia esperada en virtud de los límites que surgen del impedimento, resultando inhabilitado el ente para realizar o usar un poder o facultad que le es propio sobre determinada materia o cosa.

Las limitaciones las podemos analizar en dos vertientes: la primera, es delimitar las funciones de dos o más individuos o entes, dentro de una misma materia o campo de acción de manera que ellos mismos se excluyan. La segunda consistiría en poner obstáculos para que un individuo o entidad no pueda desarrollar una función y/o acción, aún teniendo la capacidad para llevar a cabo dicha actividad.

Cuando hablamos de limitaciones en el ámbito público, éstas son muy variadas y al mismo tiempo tan comunes como las facultades para desarrollar cualquier actividad, ya que principalmente se encuentran establecidas en la Constitución Federal, como parte de las normas que rigen el sistema de separación de potestades de gobierno y tributarias, que no son otra cosa que las potestades o competencias necesarias para desarrollar o hacer cosas o funciones entre poderes y niveles de gobierno.

También podemos observar que esas limitaciones no siempre se presentan de la misma manera ya que tienen algunas diferencias, a veces muy notorias, y así, cuando la Constitución señala, por ejemplo que: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”³, se establece una limitación al ejecutivo, para ser a la vez un miembro del Congreso de la Unión, o ministro de la Suprema Corte de Justicia. Y cuando por ejemplo, el artículo 28 Constitucional nos habla de que: “En los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”; podemos observar que no señala qué tipo de leyes, es decir, si se refiere a todas, o sólo a leyes de tipo fiscal, o a leyes de tipo administrativo, con lo que la limitación, aún cuando está señalada expresamente, no hace alusión de algún individuo en particular, abriendo la puerta para que estas limitaciones encuentren un espacio en cualquier otro lugar.

Hay limitaciones que tienen como objetivo establecer controles, regulando una actividad en particular, como es el caso que podemos observar en el artículo 115 Constitucional, en donde, como un principio de regulación, las Legislaturas de los Estados tienen la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas.

Hemos hablado en los capítulos anteriores, del alcance de las potestades y competencias que le son conferidas por la Constitución a los municipios, interpretadas como limitaciones al poder soberano de los estados, en términos generales. En este capítulo trataremos las limitaciones al ejercicio de las potestades y competencias tributarias municipales, considerando los cinco ámbitos siguientes:

- Limitaciones derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Limitaciones por las Leyes Ordinarias Federales.

3 Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 1997. Edit, Porrúa

-
- Limitaciones derivadas de la Legislación Estatal.
 - Limitaciones derivadas de la Coordinación Hacendaria.
 - Limitaciones en materia administrativa de competencia municipal.

Cada uno de estos tipos de limitación, tiene matices o características diferentes que si bien, en un principio constituyeron atribuciones que fueron concebidas, para que los gobiernos municipales pudieran trabajar y alcanzar sus objetivos, son ahora limitaciones contundentes para el desarrollo de las potestades y competencias tributarias de los gobiernos municipales.

Por otra parte, si esos campos de acción son definidos como obstáculos para que sean desarrolladas las facultades plenas, aún del nivel de gobierno estatal, será para los municipios un obstáculo mucho más grande, ya que como es sabido, el nivel municipal no cuenta con un poder legislativo propio y, por lo tanto, no cuenta con una soberanía plena, en lo concerniente a las decisiones financieras, ya que son las legislaturas de los estados quienes aprueban las leyes de ingresos y las cuentas públicas que presentan los municipios. Todo esto hace que los municipios se encuentren sujetos a otra instancia de gobierno para tomar decisiones en materia financiera en un sentido amplio.

Ahora bien, hemos comentado que las potestades y competencias tributarias municipales, son aquellas que tanto la Constitución Federal, como las mismas legislaturas de los Estados, han otorgado a este nivel, para que sean los municipios quienes las desarrollen, traduciéndose en la facultad que tienen para exigir de los particulares, los recursos que necesita para financiarse a través de tres figuras tributarias que son: los Impuestos, los Derechos y las Contribuciones Especiales.

Por otra parte, no todas las limitaciones que tienen los municipios se reflejan en el ejercicio de sus competencias tributarias, o están relacionadas con las tres figuras tributarias, sino que además tienen otro tipo de limitaciones no tributarias, como lo son:

- La forma de su organización, ya que es el mismo texto federal el que señala cómo será integrado el Ayuntamiento.

-
- La facultad para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.
 - El no tener la facultad para expedir sus propias leyes, teniendo que recurrir a las legislaturas de los estados para que sean éstas quienes expidan dicha normatividad.
 - La forma en que los municipios puedan coordinarse para la mejor prestación de los servicios públicos, facultad que conservan las legislaturas de los estados, tratándose esta coordinación con municipios de otro Estado, colindante o no con aquel que el municipio en cuestión, desee asociarse; y
 - La facultad de las Legislaturas de los Estados, para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y fiscalizar las cuentas públicas.

4.2. LIMITACIONES DERIVADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Las limitaciones que se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, provienen de señalar atribuciones para que el nivel federal desarrolle ciertas funciones, como se establece en los artículos 73, 117, 118 y 131, entendiéndose como atribuciones del Congreso de la Unión, para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y las materias exclusivas de la federación, traducidas como limitaciones al ámbito local, para establecer cualquier tipo de contribución, principalmente en las materias contenidas en el artículo 73 fracción XXIX, y en el artículo 131.

En el capítulo anterior, al tocar el tema de las facultades tributarias de la federación, hablamos de que la potestad tributaria que ostenta el Congreso de la Unión, se traducía en el otorgamiento de facultades sobre ciertas materias tributarias al ámbito federal, y en especial, la que tiene para concurrir con los Estados y los Municipios en las materias tributarias gravadas por éstos, que por circunstancias especiales, o bien, que el ámbito federal crea conveniente recurrir a estas materias.

Ahora bien, del conjunto de las facultades otorgadas en materia tributaria, como mencionamos antes, se desprenden las limitaciones al

ámbito municipal, que si bien, en un principio esas facultades de la federación, fueron concebidas para que se lograra uno de los objetivos del sistema federal; son hoy verdaderos obstáculos para que el sistema tributario mexicano pueda llevar a cabo el ejercicio cabal de las potestades y competencias tributarias, por cada ámbito de competencia tributaria, y en especial, del ámbito municipal en relación con sus fuentes de ingresos.

Como veremos más adelante, las limitaciones derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen matices, tanto de control como de restricciones al ejercicio de las potestades y competencias municipales, pero que también contemplan las características por las cuales se ha lesionado las potestades de los municipios.

Por lo que toca a estas limitaciones, a continuación se presenta un análisis de los artículos constitucionales, en los cuales se distinguen dichas limitaciones y que sigue el orden de aparición de los artículos en el máximo texto normativo.

Artículo 28. - En los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, las practicas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

De este artículo de la Constitución Federal podemos observar que la prohibición que señala acerca de las exenciones sobre los impuestos no es clara, es decir, por una parte prohíbe que cualquier nivel de gobierno, Federación, Estados y Municipios, puedan exentar el pago de las contribuciones que tienen derecho a exigir dichos niveles de gobierno; pero por otra parte, menciona de manera no definida, “ en los términos y condiciones que fijan las leyes”, constituyendo con esto al parecer una laguna legislativa, ya que sólo estarán exentos las personas u organismos públicos o privados, en los términos y en las condiciones que fijen las leyes; pero lo que no se entiende cabalmente es cuáles son estas leyes, es decir, leyes federales o leyes locales. Esta parte del texto constitucional es muy ambigua, ya que si bien, la Constitución prohíbe que ninguno de los niveles de gobierno exente al pago de impuestos, abre la puerta para que las leyes secundarias, cualquiera que sea su ámbito, aprueben disposiciones que exenten a los contribuyentes del pago de sus obligaciones fiscales.

Con este ejemplo puede hacerse una pequeña reflexión: ¿Podemos exentar de contribuciones a los contribuyentes, si las leyes secundarias lo señalan?, ¿Las leyes secundarias tienen la misma fuerza que la Constitución Federal, para poder abolir un derecho particular sobre las fuentes de ingresos de los entes locales y principalmente, de los entes municipales? Y por último, entonces, ¿cuál es el sentido de que la Constitución prohíba a los entes públicos, exentar el pago de las contribuciones?

En el siguiente artículo de la Constitución, siguiendo el orden, aparece el artículo 31, en su fracción IV, en donde señala como obligación de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Esta obligación de los mexicanos para contribuir con los gastos públicos, tiene una doble connotación, es decir, por una parte establece la obligación que tienen los ciudadanos mexicanos para contribuir de la manera proporcional y equitativa que las leyes establezcan, que no es otra cosa, que contribuyan siempre y cuando las personas jurídicas se encuentren en los supuestos que marcan las disposiciones normativas y fiscales; y la otra, es la facultad de los entes públicos para exigir de los particulares dichas contribuciones, quedando implícita la facultad, en caso de ser necesario, para establecer las sanciones correspondientes por el incumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Aquí se encuentra la primera de las atribuciones del ente gubernamental, en forma por demás clara acerca de las potestades o poder soberano del gobierno en materia hacendaria, y también, la forma en que los entes públicos pueden allegarse los recursos que necesitan para desarrollar sus fines y beneficiar a la sociedad que representan.

Esta fracción del texto constitucional, sirve de fundamento o soporte de toda la materia fiscal que regula en el ámbito del derecho tributario la carga fiscal que los particulares tienen que llevar a costas; así mismo, sirve de soporte jurídico de todas las actividades de las autoridades hacendarias, de los tres niveles de gobierno, para cobrar dichas contribuciones.

Dentro de este análisis a las facultades y potestades en materia tributaria encontramos el artículo 73, el cual establece, como sabemos, las facultades del Congreso de la Unión; dentro de las que, encontramos lo siguiente:

La fracción VII, establece la facultad del Congreso de la Unión, “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”. En el contenido de esta fracción, podemos observar que la Constitución no limita al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias sobre determinadas fuentes, sino que es una facultad que no tiene límites establecidos, de manera tal que de ser necesario, podría recurrir a todas y cada una de las materias o fuentes tributarias que se encontraran en la actividad económica.

Se desprende de lo anterior que esta fracción otorga poderes ilimitados en materia tributaria para la federación, sin perjuicio de que los estados puedan recurrir a las mismas fuentes, naciendo la concurrencia tributaria y su problemática consecuente, pero como más adelante veremos, los gobiernos estatales y el federal encuentran un camino para que los tres niveles de gobierno puedan obtener de las fuentes existentes, los ingresos que necesitan para enfrentar los gastos que se generan en las localidades donde se encuentran.

El mismo artículo 73, en su fracción XXIX-A, establece específicamente facultades otorgadas al nivel de gobierno federal, sobre:

- Energía Eléctrica.
- Producción y consumo de tabacos labrados.
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- Cerillos y fósforos.
- Aguamiel y productos de su fermentación.
- Explotación forestal; y
- Producción y consumo de cerveza.

Condicionado a que las entidades federativas participen del rendimiento de estas contribuciones especiales en la medida que determine la ley secundaria federal.

Por otra parte, en el artículo 115 Constitucional se establece y regula la vida municipal, desde su conformación como nivel de gobierno, hasta la integración de su hacienda, quedando contempladas en dicho artículo las materias de donde se desprenden las potestades en materia tributaria que corresponden a los municipios, así como la forma en que esas potestades se deben ejercer por los congresos de los estados, quedando solo a los municipios la facultad de ejercer competencias tributarias, por carecer este nivel de gobierno, de potestad legislativa.

En las fracciones III y IV de este artículo Constitucional, se señalan las atribuciones tributarias relacionadas con servicios públicos, como son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Se señala también que los municipios percibirán ingresos derivados de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, incluyendo las tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, señalando en consecuencia que todas éstas, son potestad tributaria de los entes municipales, no obstante que deban de ser ejercitadas por las legislaturas de los estados.

Con esta separación en la Constitución, sólo se está estableciendo una figurada exclusividad, con respecto de los ingresos y las materias que podrían ser gravadas por las Entidades Federativas con el establecimiento de contribuciones municipales, en el esquema que hemos venido manejando, ya que, como señalamos antes, con apoyo en el artículo 73 de la Constitución, la federación puede llegar a gravar estas materias.

Por otra parte, el artículo 115, Fracción IV, en su penúltimo párrafo establece.- *“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por*

entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.⁴”

En este sentido, resulta evidente que tratándose de leyes federales, en ningún caso el Congreso de la Unión podrá establecer normas que exenten de la obligación de pagar estas contribuciones, señaladas a favor de cualquiera de los organismos públicos federales, no pudiendo quedar éstos exentos del pago de las contribuciones municipales, por lo que respecta a las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, así como las derivadas de la prestación de los servicios públicos que son a cargo de los municipios. Salvo, claro está, que los bienes que resulten involucrados, sean bienes del dominio público y se destinen a su objeto público, en cuyo caso se estaría en el supuesto de la exención de acuerdo al texto de la Constitución.

El artículo 117 tiene como finalidad establecer las limitaciones de los estados con respecto a algunas de las potestades tributarias con cuya limitación pasan a ser federales, como lo son: el gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir y gravar, directa e indirectamente, la entrada a su territorio, y la salida de él, a mercancía nacional o extranjera, gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales; expedir, y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El artículo 118 tiene una connotación similar a la señalada en el artículo anterior, ya que dentro de las limitaciones que le señala a los Estados, se encuentra la siguiente: Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

El artículo 124, es otro de los ordenamientos establecidos en la Constitución, que tiene una enorme importancia en el contexto

4 Reforma del 23 de Diciembre de 1999.

hacendario, pero con la peculiaridad de que no se ocupa de señalar limitaciones a los estados, sino por el contrario, ya que como sabemos su texto señala: “Las Facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Este artículo establece dos cosas muy importantes, la primera, como mencionamos, delimita las funciones de la federación a sólo lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le establece, y la segunda, que los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, dado que las funciones que no cedieron los estados a los funcionarios federales, serán desarrolladas por los funcionarios estatales; excluyendo, claro está, las facultades que conforme la propia constitución serán desarrolladas por los entes municipales y de las cuales nos hemos ocupado en este trabajo.

Por otra parte, el artículo 131 de la Constitución establece de forma exclusiva, para el nivel federal la facultad expresamente privativa de la federación, para gravar las mercancías que se importen o que se exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

Con lo señalado en este artículo, las entidades federativas no tendrán injerencia en esta materia en particular, tanto con lo que se refiere a reglamentarla como para poder aumentar o disminuir cuotas o tarifas respecto a las importaciones o exportaciones, tránsito de producción de artículos o efectos nacionales o extranjeros.

**PRINCIPALES ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCION FEDERAL
QUE SEÑALAN LIMITACIONES PARA EL ÁMBITO MUNICIPAL.**

ARTICULO	LIMITACION	COMENTARIO
Artículo 28	Prohibición para exentar de cualquier impuesto a los sujetos Contribuyentes.	Disposición de carácter general para todos los niveles de gobierno. Salvo cuando aquellos contribuyentes se encuentran dentro de un supuesto especial y que requiera por causas no fiscales exentarse por las disposiciones fiscales.
Artículo 31 Fracc. IV	Disposición para exigir de los contribuyentes los recursos que necesitan los ámbitos de gobierno (Federación, Estados y Municipios).	Lo que estipula que ninguna de estas contribuciones, tendrá el carácter de renunciante.
Artículo 73 Fracc. VII	Facultad del Congreso de la Unión para establecer cualquier contribución necesaria para cubrir su presupuesto: siendo el caso de las contribuciones concurrentes, como son: ISR, IVA, IESPS, IMAC.	Disposición que establece un derecho del Congreso de la Unión para disponer de cualquier contribución, los recursos que necesita la Federación para ajustar su gasto público. De manera que no existe ningún campo exclusivo para los niveles de gobierno local.
Artículo 73 Fracc. XXIX	Facultad exclusiva de la Federación, en materia tributaria relacionada con: <ul style="list-style-type: none"> ● Energía Eléctrica. ● Producción y consumo de tabacos labrados. ● Gasolina y otros productos derivados del petróleo. ● Cerillos y fósforos. ● Aguamiel y productos de su fermentación. ● Explotación forestal. ● Producción y consumo de cerveza. 	Prohibición para el ámbito local para imponer contribuciones sobre las materias reservadas al ámbito federal.

ARTICULO	LIMITACION	COMENTARIO
Artículo 115 Fracc. IV	Facultad para que el ámbito Municipal tenga las atribuciones sobre ciertas fuentes tributarias, como son: Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan. Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, incluyendo, las tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su: fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, señalados en consecuencia, que todas éstas son potestad tributaria de los entes municipales.	Prohibición al ámbito Estatal, imponer cualquier contribución a favor de este la materia inmobiliaria, señalada como contribución municipal
Artículo 115 Fracc. IV	Prohibición para que los municipios exenten de cualquier contribución a las personas físicas, morales o cualquier institución pública, de las contribuciones que le han sido otorgadas.	Disposición que tiene relación con los artículos 28 y 31 fracción IV, que se traducen en una limitación de garantía.
Artículo 117	Prohibición para los Estados, de gravar las materias señaladas en las fracciones del artículo. Entre otras.	Se traducen en facultades para la federación.
Artículo 118	Prohibición a los Estados, para gravar las materias de exportación e importación.	Se traducen en facultades para la federación.
Artículo 131	Facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, para gravar la materia de exportación e importación.	Prohibición para que el nivel local, pueda gravar las mercancías que se importen o exporte.

4.3. LIMITACIONES DERIVADAS DE LA LEGISLACIÓN ORDINARIA FEDERAL.

Por legislación ordinaria federal, se entenderá a toda aquella normatividad que el Congreso de la Unión, haciendo uso de sus facultades y atribuciones otorgadas por la Constitución, emite por sí o a través de las recomendaciones del Ejecutivo Federal, las leyes de observancia general, en la República, en las formas y términos que las mismas establecen en sus disposiciones.

Normalmente la legislación ordinaria federal, establece los parámetros de actuación de los organismos públicos federales, sus finalidades, la forma en que realizarán sus actividades, la forma de organización, el tipo de administración que se llevará, y el establecimiento de la personalidad jurídica y el patrimonio con que contará dicho organismo.

Este tipo de legislación tiene como propósito regular las diversas materias, como son: la administrativa, la jurisdiccional y la legislativa; en el caso concreto, de la administración pública federal, se contemplan leyes que establecen las bases de la organización, tanto centralizada, como paraestatal, con lo que, también se entenderá que los organismos creados, serán parte del aparato administrativo federal, así como aquellas organizaciones auxiliares que lo componen.

Dentro de estos cuerpos normativos, que dan vida a los organismos públicos, se han detectado algunas limitaciones que se le han impuesto a los entes locales, y en especial a los entes municipales, en cuanto a algunos de los tributos en el ámbito de competencia de este último.

Las limitaciones a las que nos referimos, se derivan de varios factores, siendo principalmente en materia de potestades tributarias de orden federal, ya que estos órganos, en la normatividad que los constituye, son exentados de impuestos o cualquier otra contribución, ya que le es señalada una función pública prioritaria o de servicio público, con lo que deja al ente municipal, en un estado estático, al no poder gravar dichos organismos públicos, con ningún tipo de contribuciones, pero principalmente tratándose de tributos a la propiedad inmobiliaria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que no todos los bienes pertenecientes a los organismos públicos descentralizados, se encuentran exentos de las contribuciones de carácter municipal, como más adelante veremos con detalle.

Las limitaciones a las contribuciones locales, se encuentran en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y en los denominados fideicomisos. De este tipo de normatividad podemos mencionar, que es la ley de orden federal quien, al darles vida a estas formas de administración federal y local, exenta de contribuciones locales, y por lo tanto, se constituye una más de las limitaciones que tienen los municipios para poder recaudar los recursos que necesita el ente municipal.

Los organismos descentralizados, son parte de la administración pública, por disposición legal, deben ser instituciones auxiliares de ésta, con el objetivo, de resolver algunas de las necesidades que se tienen. Si analizamos un poco las leyes que le dan vida a los organismos descentralizados, podemos mencionar lo siguiente:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, de acuerdo al artículo 45, de este ordenamiento federal. Para Acosta Romero⁵, “los organismos descentralizados son creados, con el fin de permitir la operación de los servicios públicos de una manera más eficaz, rápida y autofinanciable; evitar trabas burocráticas, retrasos, así como problemas presupuestarios que siempre son inherentes a la administración central.”

La integración de organismos descentralizados y la definición de su función, nos da la pauta para establecer que dichos organismos son parte de la administración pública; aunque esto no quiere decir que por ese solo hecho, quedan exentos de contribuciones locales, por el contrario, la interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

5 Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9na. Edición. Editorial Porrúa. México, 1990. Pág. 293.

canos, en su artículo 115, fracción IV, hablando de contribuciones inmobiliarias, se establece que estos organismos sólo estarán exentos, cuando los bienes que les pertenezcan, sean utilizados a los fines que le son inherentes a los de su creación. El mismo texto del artículo citado, también establece la exención de estos organismos, cuando aún, dichos organismos estén desarrollando una actividad pública, y supuestamente, se encuadren en el supuesto de exento. Esto es, los bienes mencionados estarán exentos, “salvo que tales bienes, de **dominio público**, de la federación, de los Estados o los Municipios, sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado de manera expresa y concreta, qué debemos entender por bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios. También, da luz para que los municipios puedan cobrar algunas de las contribuciones municipales, principalmente las inmobiliarias, que antes de esta resolución dejaba de recaudar o bien que nunca había recaudado. Los organismos descentralizados pretendieron seguir no cubriendo las contribuciones de carácter local, argumentando que de acuerdo al artículo 34, fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, formaba todo el conjunto de bienes que ellos poseían, al patrimonio de los organismos descentralizados, como bienes del dominio público, pretendidamente exentos de cualquier contribución local.

Con la reforma de 1987, (30 de abril), de la citada ley, se establece, que no todos los bienes pertenecientes a los organismos descentralizados son bienes del dominio público. Sobre este tema la Suprema Corte señala:

“Bienes Nacionales, Ley General de Inmuebles que conforman parte del Patrimonio de los Organismos Públicos Descentralizados.-

Conforme a la reforma que sufrió el artículo 34 fracción VI de la ley General de Bienes Nacionales, mediante decreto del 30 de Abril de 1987, publicado en DOF el 25 de Mayo del mismo año, en vigor al día siguiente a su publicación, **no todos los bienes de los organismos descentralizados son del dominio público**, habida cuenta que acorde con la ini-

ciativa presidencial y la opinión de la Cámara de Diputados, el objeto de la indicada reforma fue precisamente ampliar la facultad impositiva de las entidades federativas que se consideraba limitada, **por lo que se excluyo** de la clasificación de los bienes de dominio publico, **los inmuebles destinados por dichos organismos a oficinas administrativas o a fines distintos de los de su objeto**. En tales condiciones, resulta inexacto el argumento del organismo inconforme relativo a que es contradictorio el contenido del numeral 34 en su fracción VI el ordenamiento invocado, porque conforme a su primer párrafo quedan encuadradas como bienes del dominio publico, destinados a un servicio, los que posee; mientras que en el segundo párrafo se establece que no quedan comprendidos los inmuebles que se utilicen para oficinas administrativas o en general para propósitos distintos de su objeto, en virtud de que precisamente por l se señalaron los bienes que no tienen calidad de dominio público, lo cual engendra ningún contrasentido sino que especifica que tales bienes quedan fuera de tal clasificación así como de los supuestos legales que prevén la excepción de cubrir contribuciones”⁶

Con respecto a los bienes inmuebles de los organismos públicos, la Lic. Cecilia Sedas Ortega, en su obra “El Régimen Jurídico-Fiscal Inmobiliario de Algunos Organismos”⁷, señala en cuanto a los aspectos fiscales de los organismos descentralizados, en materia de propiedad inmobiliaria “que los bienes de dominio privado, que tienen estos organismos descentralizados, oficinas administrativas o aquéllos que no se utilicen en su objeto directo, serán los bienes en los cuales el municipio podrá tener injerencia para exigir de éstos, las contribuciones inmobiliarias”. Ahora, con la reforma al artículo 115 Constitucional, se entiende que no sólo los bienes del dominio privado de los organismos descentralizados, tienen esta obligación, sino que aún los bienes del dominio público, que sean utilizados para un propósito distinto a los del objeto público, estarán en el supuesto que marcan las leyes de ingresos de los municipios,

6 CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 1204/89. - Secretaria de Hacienda y Crédito Público.- 14 de Junio de 1990. - Mayoría de votos.- Ponente: David Delgadillo Guerrero.- Secretaria: Silvia Gutiérrez Toro. Apéndice 2 Enero de 1991.

7 Cecilia Sedas Ortega. El Régimen Jurídico-Fiscal Inmobiliario de Algunos Organismos. INDETEC 1996. Pág. 219

cuando éstos gravan la propiedad inmobiliaria, es decir, tendrán la obligación de contribuir con los gravámenes que corresponden a este concepto.

Organismos Descentralizados.

Dentro de las limitaciones que existen en el sistema tributario mexicano, encontramos como mencionamos en apartados anteriores, algunas que son causa de malas interpretaciones a las leyes que emite el Congreso de la Unión, tal es el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como de los denominados fideicomisos.

Las limitaciones a las que haremos referencia, son a consecuencia muchas veces, de interpretaciones en las leyes ordinarias de los estados, con respecto, de la conformación de estos auxiliares de la administración pública federal, y en ocasiones pudiera darse el caso de organismos descentralizados de los estados y de los municipios.

Tratando de hacer un análisis de estos organismos descentralizados del gobierno federal, encontramos un caso muy recurrido, que es el pago de las contribuciones locales sobre la propiedad inmobiliaria de éstos hacia las dependencias municipales. El caso, por ejemplo, del Instituto Mexicano de Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual se encuentra en la misma situación del IMSS. Esto es, la ley federal que los creó, establece que todos los bienes propiedad de éstos, estarán exentos de contribuciones locales, en relación con su:

- Capital.
- Ingresos.
- Rentas.
- Contratos.
- Actos Jurídicos.
- Documentos.
- Operaciones o libros de Contabilidad.
- Los bienes que lo conforman.
- Entre otros.

Pero dentro de los bienes que les pertenecen, no todos los bienes son del dominio público de estos organismos, dejando en algunos casos, bienes que son considerados dentro del dominio privado y en consecuencia, pueden ser gravados por el nivel municipal.

Por otra parte, con respecto a varios actos que comúnmente se hacen dentro de la esfera de la federación, al tratarse de crear organismos para prestar un servicio social o público; y tratándose principalmente, de exentar de cualquier contribución local, se señala lo siguiente:

“Algunas disposiciones legales, contenidas en la legislación ordinaria que limitan el campo tributario local y que pudieran ser calificadas de excesos de poder legislativo, cuando al normar extralimita su ámbito y trasciende, al ámbito de tributación estatal y municipal, lo cual, ha dado en ser una práctica ordinaria con lamentables consecuencias en contra de los erarios estatales y municipales. Es evidente que el Congreso de la Unión podrá, si así lo desea, exentar de contribuciones, pero solamente, de contribuciones federales a quien él así lo desee, más no podrá, exentar de contribuciones estatales, ni municipales dado que existe la concurrencia tributaria, y existen los niveles de gobierno y, legislar en materia tributaria, ya sea estableciendo o exentando del pago de contribuciones locales, es sólo potestad de los Congresos Estatales y no del Congreso de la Unión...”⁸

Las limitaciones que se han impuesto a los entes municipales, derivadas de la constitución de los organismos públicos, dañan en su esencia el sistema tributario local, ya que si por una parte, estas normas regulan la actuación de tales organismos, los estados y los municipios resultan lesionados en sus potestades y competencias, ya que las limitaciones tienen como finalidad, el liberar a las organizaciones creadas, con el propósito de ser prestadores de servicios públicos, de las contribuciones locales y municipales, aún cuando esas exenciones no estén comprendidas en las leyes estatales y/o municipales. El caso es, que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, donde el go-

8 Lic. Salvador Santa Loza. Artículo “El Ambito de la Tributación Local y sus Principales Limitaciones”, publicado en la Revista INDETEC No. 75, México 1992, pág. 11

bierno federal, directa o indirectamente actúa como prestador de servicios, no contribuyen con los gastos que erogan, tanto los Estados, como los Municipios.

Como hemos mencionado varias ocasiones, no todos los bienes que los constituyen tienen o son de carácter público, es decir, los bienes no solo se utilizan para prestar el servicio público mencionado, sino que existen predios que deberían estar pagando las contribuciones inmobiliarias al municipio, como ejemplo, los campos deportivos y centros recreativos con los que cuenta el IMSS, o bien, las oficinas donde se encuentran los directivos, y en general todos los que se dedican a fines administrativos.

Las entidades paraestatales que conforman a la administración pública federal, se sujetan a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, y dentro de ellos, se encuentran: instituciones, consejos, centros nacionales de enseñanza, instituciones de educación, investigación tecnológica, bancos, aseguradoras, distribuidoras, petroquímicas, aeropuertos, fábricas, almacenes, compañías de luz y fuerza, administraciones portuarias, fideicomisos y fondos También los referidos en el artículo 3 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, es decir, universidades y demás instituciones de educación superior, a las que la ley otorgue autonomía, las cuales, según la ley en comento, se regirán por sus leyes específicas.

Uno de los casos más recurrentes de las limitaciones a las cuales los municipios se enfrentan con relación a la recaudación de las contribuciones que se generan, es la relacionada con el pago de contribuciones derivadas los bienes inmuebles de estos organismos.

Corresponde a este tema, entonces, hacer los señalamientos acerca de las disposiciones que se encuentran en cuerpos legislativos no fiscales, pero que, sin embargo, constituyen un obstáculo para los entes municipales.

Si bien es cierto, que todos los organismos públicos tienen una finalidad pública o social, también es cierto que existen obligaciones tributarias que deberían cubrir, como es el caso de las contribuciones

inmobiliarias, de lo contrario las haciendas públicas municipales se verían lesionadas en sus potestades y/o competencias en materia tributaria. Esto es, algunos organismos se ven beneficiados por algunas exenciones que existen en las leyes vigentes que han sido catalogadas como de dudosa juridicidad.

4.3.1. Ley del Seguro Social.

El caso del IMSS, es un de los más mencionados, ya que es tan grande este organismo, que muchos de sus bienes inmuebles pueden no estar siendo utilizados para los fines que tiene el Instituto y, claro está, son los que deberían estar contribuyendo con los gastos de los municipios. Sin embargo, ya sea por desconocimiento de los bienes, o bien, porque el mismo Instituto se escuda en su función pública, no contribuye, y por lo tanto, el municipio deja de percibir los recursos que debería estar obteniendo de esa potestad tributaria.

Para entender mejor esta situación, vamos a analizar el artículo 254 de la Ley del Seguro Social:

Artículo 254

“El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios, **no serán sujetos de contribuciones federales, estatales y municipales.** La Federación, los Estados, el Gobierno del Distrito Federal y **los Municipios, no podrán gravar con impuestos su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad,** aun en el caso de que las contribuciones, conforme a una ley general o especial fueran a cargo del instituto como organismo público o como patrón. En estos supuestos se consideran comprendidos los impuestos indirectos y franqueo postal. El instituto y demás entidades que formen parte o dependan de él, estarán **sujetos** a únicamente **al pago de los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas y limpia, así como por el agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones en que deben pagar los demás causantes.** Igualmente estarán sujetos a los

derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos”⁹.

Lo que se señala en la propia ley del Seguro Social, contraponen lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la revisión fiscal 1204/89, comentada con anterioridad, con respecto a algunos de los bienes que tiene, como son las oficinas administrativas, los parques recreativos, los lotes baldíos, los cuales considera dentro de los bienes del dominio público, y por los que, en las localidades municipales no se cubren los respectivos impuestos a la propiedad raíz.

EXENCIONES A ORGANISMOS PÚBLICOS (IMSS, Artículo 254)

EXENCION  Capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones

EXCEPCION  Pago Derechos:
•Pavimentos
•Atarjeas
•Limpia
•Agua Potable

LO QUE DEBERIA ESTAR PAGANDO

Resolución de
la Suprema
Corte de Justicia



Oficinas Administrativas
fines distintos a su objeto
(parques recreativos, lotes
baldíos, entre otros.

4.3.2 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (ISSSTE).

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE, establece en su artículo 120, que

9 Ley Seguro Social 1997.

“Los bienes muebles e inmuebles que pertenezcan al Instituto gozarán de las franquicias, prerrogativas y privilegios que sean concedidos a los fondos y bienes de la federación. Dichos bienes así como los actos y contratos que celebre el Instituto estarán exentos de toda clase de impuestos y derechos”¹⁰.

Al igual que en el caso de la Ley del Seguro Social, esta ley también limita la potestad tributaria de los Congresos Locales, para establecer a favor de los municipios las contribuciones municipales que se deriven de los bienes inmuebles, ya que la ley que regula al instituto, señala que los bienes que le pertenecen, quedan exentos en toda clase de impuestos y derechos, con lo que podemos observar que las leyes federales en este caso, están extralimitando sus atribuciones al no permitir a los entes locales, el cobro de las contribuciones que les pertenecen. Sobre este punto se comenta: “Resulta nocivo, el pensar que las instituciones locales prestadoras de un servicio público, sean totalmente exentas de las contribuciones locales, ya que como hemos comentado anteriormente, el no obtener los ingresos menoscaba la voluntad de los entes de gobierno para prestar los servicios públicos, es decir, impide que haya un resarcimiento de las erogaciones hechas”¹¹.

Al analizar este contexto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, podemos preguntarnos, ¿dónde quedó entonces, el contenido del artículo 115 en materia de la propiedad inmobiliaria? ya que estamos considerando que no todos los bienes pertenecientes al instituto, al igual que en el caso del IMSS, son bienes del dominio público, y por los cuales, deberían contribuir con las obligaciones municipales respectivas, como los demás contribuyentes, en las materias gravadas por los entes municipales.

4.3.3 Ley de Vías Generales de Comunicación.

La Ley de Vías Generales de Comunicación establece en su artículo séptimo: “las vías generales, los servicios públicos que en ellas se esta-

10 Artículo 120, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a 1999.

11 Lic. Salvador Santana Loza: El Ambtio de la Tributación Local y sus Principales Limitaciones.

blezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellos, las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las empresas, no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamento del Distrito Federal o Municipios”¹².

Podemos observar que el propósito de este artículo, es señalar en favor de la federación, la facultad para establecer la normatividad que regule la prestación de los servicios públicos que se otorguen a través de las vías generales de comunicación. Asimismo, señalar una limitación hacia el nivel local, en relación con el cobro de las contribuciones por los bienes de dominio público que formen parte del organismo descentralizado o concesionario; pero cabe señalar que no todos los bienes que conforman a las empresas y/o organismos descentralizados o empresas de participación estatal, que prestan un servicio público, son bienes del dominio público, por lo que dichos organismos o empresas deberán cubrir las respectivas contribuciones municipales.

En este contexto, podemos mencionar también, que los organismos descentralizados y empresas concesionarias de los servicios públicos, utilizan algunos bienes por donde materialmente se prestan los servicios, colocando en ellos anuncios publicitarios; esos bienes de acuerdo a la legislación federal están exentos de cualquier contribución local, que incluye a las municipales, pero la actividad por ser ajena al propio servicio, cae dentro de los supuestos que marcan las leyes tributarias municipales, haciendo de esa actividad una actividad gravada.

Dentro de este supuesto podemos observar el caso de la empresa Teléfonos de México, la cual además de prestar un servicio público desarrolla esta otra actividad, que de acuerdo a la normatividad y potestades de los entes municipales se encuentran gravadas con las contribuciones municipales:

4.3.3.1 *Telmex.*

Dentro de las limitaciones a las potestades y competencias de carácter municipal, se puede observar las comprendidas, en relación con las

12 Ley General de Vías de Comunicación, vigente al 1999.

actividades de organismos que prestan un servicio público, como es el caso de la empresa Teléfonos de México, cuyo fin es prestar un servicio público de comunicación. La limitación a la que hacemos referencia es con relación a las contribuciones municipales sobre anuncios; anuncios, que la empresa coloca principalmente en las casetas telefónicas en la localidad. En principio, pareciera que esta practica lesiona una de las potestades conferidas al nivel municipal, ya que éste no puede al parecer cobrar por dicha actividad los recursos que de acuerdo a la normatividad de los municipios son ingresos que le corresponden recaudar.

En otras palabras, la empresa Teléfonos de México presta un servicio público, pero al mismo tiempo está desarrollando una actividad gravada por el municipio, que es colocar anuncios publicitarios en lugares visibles, por lo que de acuerdo con la legislación municipal, es una actividad gravada; y la legislación ordinaria municipal especifica en esta materia, lo siguiente:

En materia de anuncios en la vía pública, en las entidades federativas, por lo regular prevé como hecho generador del tributo: la distribución de volantes, la publicidad o el anuncio a través de sonido con altavoces, carteleras de cines o bien espectaculares por cada metro cuadro de éstas, anuncios adosados, pintados, murales luminosos y mantas de publicidad¹³.

La forma de la contribución varía de acuerdo con el espacio que ocupen los anuncios en la vía pública o bien que desde la vía publica sean visualizados estos anuncios, por metro cuadro de espacio, debiéndose cubrir mensual, bimestral, semestral o anualmente en las cantidades que la ley de ingresos de la localidad establezca.

El objeto del impuesto es el anunciar o promover las ventas de bienes o servicios, siendo los sujetos, las personas físicas y morales, quienes lo hagan; la forma de cubrir con estas obligaciones de pago, es bimestral o cada vez que se efectúen los actos de publicidad, mediante una declaración. Por otra parte, la tasa o tarifa varía de acuerdo a la localidad, pero

13 Ley de Hacienda Municipal del Estado de México. La información y los supuestos cambian de acuerdo a la Entidad Federativa.

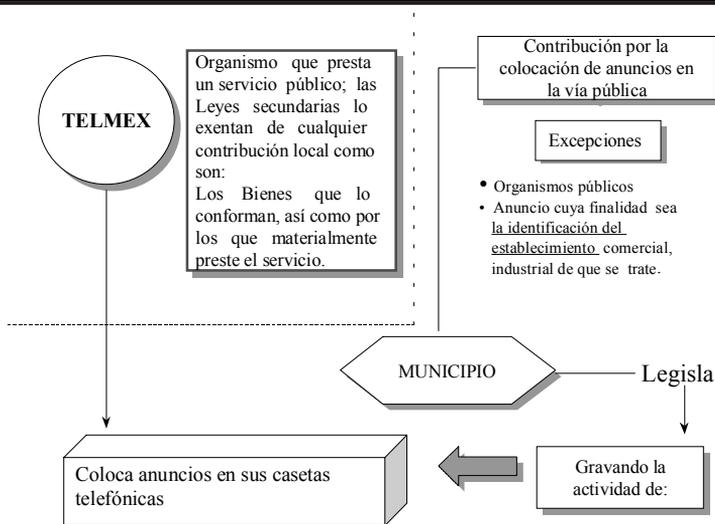
para ejemplificar lo antes descrito podemos hacer mención de dichas tarifas que mantiene el Estado de México¹⁴ que se establecieron para el ejercicio de 2000, y son las siguientes:

	SALARIOS MINIMOS DIARIOS
Anuncios adosados, pintados y murales, por metro cuadrado o fracción, bimestralmente.	0.5
Estructurales por M ² o fracción.	1.0
Luminosos por M ² o fracción.	2.0

Entre las disposiciones que establecen estos tributos se encuentran uno o varios artículos, en donde se señala cuáles son los sujetos que se encuentran exentos de dicha contribución, siendo por lo general y en este caso, los organismos como la Federación, el Estado y el Municipio, o bien organismos descentralizados, cuya finalidad sea de carácter social, asistencial y de prestación de algún servicio. Y en un caso concreto, la legislación del Estado de México, dispone “no se pagara impuesto, respecto a anuncios, cuando éste tenga como única finalidad la identificación propia del establecimiento comercial o industrial de que se trate”.

Los supuestos que marca la ley específica de cada entidad federativa será la que establezca cuáles de los anuncios que corresponden a la publicidad estarán exentos de impuestos, ya que como mencionamos anteriormente, sólo los anuncios que correspondan a la identificación propia del establecimiento comercial o industrial, lo serán, con lo que mencionamos que los anuncios que la empresa telefónica deberá pagar lo propio por la colocación de éstos en la vía pública y sobre todo en las casetas telefónicas.

14 Artículo 121, Código Financiero del Estado de México y Municipios, vigente al 2000



Ahora bien, sabemos que del artículo 115 Constitucional se desprende, por una parte, el derecho o la capacidad tributaria que tienen reconocida Constitucionalmente los Municipios, para percibir ingresos provenientes de las contribuciones inmobiliarias, que les aprueben o autoricen las legislaturas locales, y por la otra, la limitación en la obtención de dichos ingresos, cuando se trate de gravar bienes que sean considerados del dominio público de la federación, de los Estados y de los Municipios.

En este contexto, la Ley General de Bienes Nacionales indica en su artículo 2, que son bienes de dominio público, entre otros, los de uso común y los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los equiparados a éstos, conforme a la Ley¹⁵.

15 En su artículo 34 fracción VI, señala que están destinados a un servicio público y por tanto son de dominio público: “los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetivos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios. No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto”.

De igual manera el artículo 42 de la Ley invocada contempla que no pierden su carácter de bienes de dominio público los que, estando destinados a un servicio público de hecho o por derecho fueren aprovechados temporalmente, en todo o en parte en otro objeto que no pueda considerarse como servicio público, hasta en tanto la autoridad competente (Sedesol) resuelva lo procedente.

En base a todo lo anterior, podemos resumir que para efectos de que proceda la exención a que se refiere la fracción IV del artículo 115 Constitucional, se necesita que los bienes afectos a ser gravados sean considerados como de dominio público, entendiendo por éstos, entre otros, no sólo los de uso común, sino también los destinados a un servicio público.

Adicionalmente podría comentarse que de conformidad a lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución General de la República¹⁶, vinculados armónicamente con lo señalado por la Ley Federal de Telecomunicaciones y complementariamente por la Ley de Vías Generales de Comunicación, el servicio telefónico se constituye como un servicio público, y la empresa denominada “Teléfonos de México”, resulta ser un concesionario que utiliza las redes públicas de telecomunicaciones (según se desprende de lo indicado por la fracción II del artículo 11 de la Ley antes citada), siendo éstas a su vez, bienes del dominio público de la Federación (por ser una vía general de comunicación, atento a lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley en comento), por estar afectadas a la prestación de un servicio público.

Por su parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones señala en la fracción X de su artículo 3, que se entenderá por red pública de telecomunicaciones: la red de telecomunicaciones¹⁷, a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones y que la red no com-

16 Relativas a las telecomunicaciones, le corresponde al Estado fijar su rectoría, por constituir un área prioritaria.

17 Según la fracción VIII del mismo artículo, la Red de telecomunicaciones se constituye entre otras cosas, por los cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales dispositivos de comunicación o cualquier otro equipo necesario.

prende los equipos terminales de telecomunicación de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentran más allá del punto de conexión terminal.

No obstante, al parecer y de conformidad a lo señalado por la Ley Federal de Telecomunicaciones, el equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones (por ser una vía general de comunicación), se encuentra destinada al servicio público y luego entonces es un bien del dominio público de la Federación, los cuales se encuentran exentos del pago de las contribuciones que nos ocupan, dispuesto por la Constitución Federal en su artículo 115, fracción IV.

Ahora bien, y sin menoscabo de lo anterior, es claro que resulta procedente el pago por parte de la empresa en cuestión, en el caso específico de los derechos por licencias de construcción y de anuncios. Al respecto resulta importante considerar, que si bien es cierto que las redes de telecomunicaciones son vías generales de comunicación y éstas se encuentran afectas a un servicio público, también lo es que la misma Ley Federal de Telecomunicaciones, en su artículo 5, además de considerar de interés público la instalación, operación y mantenimiento del cableado y del equipo destinado al servicio de la red pública de telecomunicaciones, también obliga a cumplir con las disposiciones estatales y municipales en materia de desarrollo urbano.

De lo que se sigue que si el desarrollo urbano es uno de los fines que tiene encomendado el Municipio y para lograrlo requiere de ingresos, luego entonces, implícitamente se encuentre reconocido su derecho para cobrar las contribuciones por licencias o permisos de construcción, sobre todo tratándose del rompimiento de banquetas, pavimentos, machuelos, etc., que se requieran para la instalación de los equipos de telecomunicaciones, y con total independencia de la legal procedencia en el cobro y pago de las licencias y permisos correspondientes a anuncios por publicidad, a que se refieren las Leyes de Hacienda y/o Ingresos para los Municipios, en las Entidades Federativas (atendiendo las características particulares de sus propias leyes).

4.4. LIMITACIONES DERIVADAS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL.

Dentro de las limitaciones derivadas de la legislación estatal, analizaremos dos tipos de leyes; las primeras, que otorgan la autonomía a las Universidades públicas; y las segundas, relacionadas con las normas que con el carácter de leyes no fiscales, conceden exenciones o subsidios dentro la Entidad Federativa donde se encuentre dicha normatividad.

4.4.1 Universidades Públicas.

Las Universidades Públicas, de acuerdo a sus propias leyes, son órganos públicos descentralizados, que cuentan con la autonomía que les otorga la legislación ordinaria estatal; personalidad jurídica y patrimonio propio y tienen como fin impartir educación media superior y superior, así como coadyuvar al desarrollo de la cultura de la Entidad.

Dentro del articulado de estas leyes, se establece que el Estado debe garantizar: la autonomía y su facultad de gobernarse a sí misma; el respeto a la libertad de cátedra e investigación; el libre examen y discusión de las ideas y la administración de su patrimonio.

Para el caso que nos ocupa que es ver dónde se limita la potestad y la competencia tributaria de los entes municipales, analizaremos solo como un caso particular, la Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara.

La Universidad, es constituida con una Ley que reglamenta su funcionamiento y establece cómo será formado su patrimonio, dentro del cual encontramos que el patrimonio de la Universidad estará integrado por: bienes inmuebles propiedad del Estado, que actualmente posee a título originario, y los subsidios y aportaciones que la federación, el estado y los municipios le otorguen.

La Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara, establece en su artículo 85: “Los bienes que constituyen el patrimonio de la Universidad se rigen por los siguientes criterios: 1. - Mientras estén destinados a su servicio serán inalienables, imprescriptibles e inembargables y sobre ellos no podrá constituirse gravamen alguno...” Este artículo establece

que los bienes de dominio privado, propiedad de dicho organismo se encuentran exentos de cualquier tipo de contribución.

Por otra parte, el artículo 87 de la ley en comento, establece que “los ingresos y los bienes de su propiedad, no estarán sujetos a impuestos, ni contribuciones estatales y municipales de conformidad con la legislación aplicable”.

Ahora bien, si el propósito general de la Constitución en su apartado 115 fracción IV, es que los entes municipales obtengan más recursos, a través de la explotación de las fuentes que actualmente tienen a su favor, y no busquen otras fuentes, que tienen tanto la federación como los estados, es claro que esas limitaciones tributarias dañan las potestades y las competencias de los municipios, y sólo propician que no se logre tal propósito. Si por otra parte, se suspendieran dichas limitaciones, los municipios extenderían sus alcances en materia tributaria.

4.4.2 Leyes de Fomento Económico.

Las leyes de fomento económico, son para el ámbito municipal, una limitación a las potestades y competencias tributarias, ya que en algunas se prevén exenciones temporales a obligaciones tributarias de carácter municipal, o bien, subsidios a empresas de nueva creación en la localidad, que tengan como característica la creación de un número determinado de empleos.

Las limitaciones se derivan de leyes no fiscales. Estas leyes, según sea como se les denomine en la entidad federativa, Leyes de Desarrollo Económico o Leyes de Fomento a la Inversión, son en todo caso, leyes que ha emitido el Congreso del Estado, escuchando las peticiones de los Ejecutivos Estatales o sus dependencias, que tienen como objetivo fomentar la inversión, promover la desregulación económica y la simplificación administrativa favorable para impulsar la actividad económica de la entidad, entre otros objetivos. Esto a pesar de la existencia de las contribuciones normadas en las leyes locales y cuyo rendimiento les corresponde a los municipios.

Las leyes en comento, tienen algunos tipos de incentivos, para que los empresarios, personas físicas o morales, que cumplan con algunos requisitos, tengan ciertos privilegios, como son: “la reducción o condonación temporal de las contribuciones del impuesto sobre¹⁸:

-
- La reducción del impuesto sobre nóminas;
 - * *La reducción de la base del impuesto predial;*
 - * *La reducción, de la base del impuesto sobre adquisición de inmuebles;*
 - La condonación de derechos de registro público de la propiedad y del comercio;
 - * *La condonación del pago de licencias de uso de suelo;*
 - * *La condonación de licencias de construcción;*
 - La condonación del impuesto sobre vehículos de motor usados; y
 - * *La condonación de los derechos de agua potable y drenaje.*

* *Contribuciones de carácter Municipal.*

En función del tipo de actividad económica a realizar, y de acuerdo a la contribución, ésta estará reducida o condonada de 1 a 7 años, de acuerdo a la entidad federativa.

La consideración central sobre este tipo de subsidios o incentivos para las inversiones en las entidades federativas, es que constituye una limitación a las potestades y competencias tributarias de los municipios, con respecto a los ingresos que tiene derecho a percibir, ya que si consideramos que las leyes de fomento económico, son leyes de carácter estatal, y éstas, al exentar total o parcialmente a los contribuyentes de las obligaciones municipales, están extralimitando sus atribuciones, al conceder tales exenciones al pago de contribuciones de carácter municipal.

Por lo que toca a las materias gravadas por las entidades federativas, y desde un punto de vista meramente jurídico, estos tipos de exenciones o subsidios pueden considerarse bien aplicados, ya que el Estado, de acuerdo a la aplicación de la norma jurídica, puede y está en su derecho

18 Artículo 29 de la Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico de Sinaloa, 1996.

para determinar tales exenciones o subsidios, en el momento que desee; pero sólo puede exentar de impuestos, derechos y/o contribuciones especiales, cuando se trate de contribuciones estatales y las leyes tributarias de los estados marquen o dispongan que tales subsidios serán otorgados.

En este sentido, los municipios siguiendo el rigor de la Constitución, tendrán que recaudar las contribuciones que se generen por las materias gravadas por la ley y que están en su favor en el texto de la misma Constitución, es decir, con lo referido a la fracción IV, del artículo 115, que ya antes hemos comentado.

Dentro de este contexto, cabe hacer una reflexión acerca de que existen casos de algunos municipios que por disposición de su legislación pueden exentar a determinados contribuyentes de las obligaciones de contribuir, ya sea total o parcialmente. En estos casos cabe preguntar: ¿si la Constitución, marca por una parte que “las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones” establecidas en la Constitución, a favor de los municipios, cómo es que los mismos municipios, en sus leyes de ingresos, exentan a determinados contribuyentes, (como es el caso en el ámbito municipal, tratándose de contribuciones de agua y predial, a pensionados, viudas sin ingresos fijos, entre otros.), Sí las leyes municipales, son leyes de orden local?

Por otra parte, podemos mencionar que los funcionarios públicos municipales, y sobre todo, los encargados de las funciones de recaudación (Tesoreros y Directores de Ingresos), pudieran incurrir en responsabilidades por no cumplir cabalmente las funciones inherentes al cargo que ostentan.

Las exenciones que son marcadas en las leyes tributarias municipales, no son los únicos casos en donde se presentan las contradicciones a las estipulaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que hay casos donde existen otro tipo de conflictos relacionados con el ejercicio de una potestad, o bien, se presentan opciones para no hacerlo. Como ejemplo de este punto, podemos hacer la siguiente reflexión.

Conflicto entre Las Leyes Ordinarias Locales y La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.

Aparentemente existe un conflicto de intereses entre la política social, y la política tributaria del mismo municipio, ya que por un lado el artículo 115 de la CPEUM, establece que ni la federación, ni los estados podrán exentar de las contribuciones a personas físicas o morales o instituciones oficiales, de las contribuciones señaladas a los municipios en este artículo. Pero por el otro lado, los artículos 4, 25 y 123 del mismo ordenamiento federal, que es sin duda la ley suprema de toda la República y, como consecuencia ninguna ley podrá ser contradictoria a ésta, establece por ejemplo, en su artículo 4, párrafo sexto que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”; Por su parte, el artículo 25 párrafo sexto establece que “bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”; Asimismo, el artículo 123 primer párrafo establece, “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; Al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán...”

Haciendo un análisis de estos artículos de la CPEUM, existen algunas consideraciones a observar en materia de desarrollo sostenido, es decir, por una parte el artículo 25 de la Constitución nos hace el señalamiento que la federación apoyara e impulsará las empresas y consecuentemente la creación de nuevos empleos, para ello dictará las normas encaminadas e conseguir dicha situación, en este caso en particular, hemos observado que en las entidades federativas existen leyes emanadas de los Congresos Locales, que buscan la ilación y la congruencia de estas dos actividades. Es decir, por un lado, busca el desarrollo de los municipios y, por el otro, incrementar las contribuciones que tienen a su favor para poder responder con más elementos a las necesidades de la población.

Y es aquí donde aparentemente existe este conflicto de intereses, entre lo hacendario y lo social, ya que visto desde el punto meramente hacendario, los incentivos que existen a las empresas de nueva creación y los incentivos por las inversiones en los estados, tienen como objetivo exentar al contribuyente por un periodo determinado de tiempo, con lo que los municipios aparentemente ven mermados sus recursos públicos, pero por otro lado, dentro del sector del desarrollo social sustentable, la creación de nuevas empresas y desde luego de nuevos empleos en la localidad aumenta considerablemente la capacidad productiva de las empresas e incentiva el desarrollo de la localidad al tener más y mayor movimiento de efectivo en la localidad.

Por lo que, si nos enfrentamos directamente al problema tendremos que poner en la balanza cual de las cosas nos traerá mayores beneficios: la creación de nuevas empresas que trae como consecuencia, que en un futuro, a mediano plazo, el poder cobrar las contribuciones inmobiliarias a estos contribuyentes; o bien, ejercer rigurosamente la Ley y cobrarles a estos “posibles” nuevos contribuyentes las contribuciones que marcan las leyes de ingresos de los municipios.

El aparente conflicto de estos artículos de la Constitución, visto desde otro enfoque, no es sino una mera apreciación estricta de las normas jurídicas, ya que los artículos 4, 25, y 123, son en sí la expresión de las excepciones a las reglas generales y de carácter riguroso, al proponer a las entidades federativas, posibles incentivos al desarrollo de sus localidades, tratando de no tener un menoscabo en el desarrollo de sus actividades como entes de gobierno.

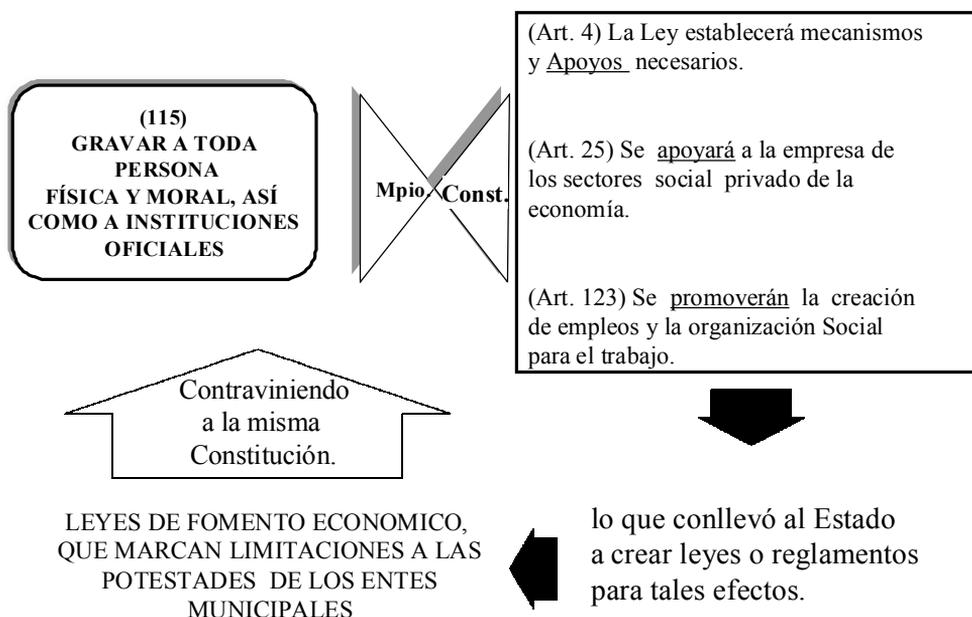
No obstante, las reglas con excepción, debemos observar que en muchas ocasiones estas reglas traen consigo una pérdida importante al erario municipal, al no captar los recursos públicos que necesita para solventar los gastos que generan la prestación de los servicios públicos que proporciona y las gestiones que realiza como actividad principal.

Por lo que el conflicto de gravar desde el inicio a una nueva empresa o a la creación de una empresa que genera nuevos empleos, es sin duda el conflicto, tanto del nivel municipal, como del estado, ya que a

mediano plazo como mencionamos, estarían perdiendo dicha oportunidad posiblemente.

Cabe hacer la aclaración que las leyes de desarrollo económico que se establecen en los estados contemplan exenciones y subsidios a estas empresas de nueva creación, pero persiguen un fin, que es a mayor plazo, que es tener mayores ventajas comparativas en el incremento de las contribuciones que pudieran recaudar las tesorerías.

No es trabajo de esta investigación poner en la balanza cuál de las opciones sería la mejor para desarrollar las actividades inherentes de los gobiernos locales, pero sí es objetivo de este trabajo, el mencionar que este tipo de contradicciones en un marco teórico, daña considerablemente las potestades y competencias de los municipios, al optar por permitir que las leyes de fomento económico de un estado se ejerzan subsidiando a las empresas por las contribuciones que la misma Constitución establece que no tienen la facultad para hacerlo.



4.5. LIMITACIONES DERIVADAS DE LA COORDINACIÓN HACENDARIA.

4.5.1. Limitaciones Derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las limitaciones que tienen los Estados para el establecimiento de gravámenes locales, que se derivan de la Coordinación Fiscal, son debido a la manifestación expresa de la voluntad de éstos, plasmada a través del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo propósito es regular de manera armónica las atribuciones en materia tributaria, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas, abarcando los tres niveles de gobierno, con el propósito de evitar la doble o múltiple tributación.

La Ley de Coordinación Fiscal no enumera en forma expresa las limitaciones que existen en cuanto a las atribuciones tributarias de los estados para el establecimiento de contribuciones, sino que la función de la Ley de Coordinación Fiscal, es señalar las reglas de distribución de los rendimientos de los gravámenes federales en caso de que los Estados se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dándose por entendido que las limitaciones en materia de potestad tributaria están ya contempladas en las leyes sustantivas de los gravámenes en particular, como son: la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley Especial sobre Producción y Servicios, entre otras. La Ley de Coordinación Fiscal, sólo se ocupa de establecer las limitaciones con lo que respecta a los derechos.

En este contexto, el artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal, señala Que la Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación, con los de los Estados, Municipios y el Distrito Federal; establece la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuye entre ellos dichas participaciones; fija reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituye organismos en materia de coordinación fiscal y da las bases de su organización y funcionamiento¹⁹ ...

19 Ley de Coordinación Fiscal, artículo 1.

Podemos observar que la intención de la Ley, es servir como medio para que las autoridades fiscales de los tres niveles de gobierno puedan coordinarse para que haya una distribución de los ingresos más equitativa entre los tres niveles fiscales, evitando también que pudiera darse una doble o múltiple tributación sobre una misma fuente. Para las Entidades Federativas, el adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, significó suspender algunas de las potestades y competencias tributarias sobre impuestos, derechos y contribuciones especiales, para que fuera la federación quien se encargara de administrar y recaudar los recursos por dichas materias, dando a cambio las participaciones que le corresponden a las Entidades Federativas y a los municipios, por el sacrificio que realizan.

Para que esta forma de administrarse pudiera dar los resultados que se esperaban como mencionamos, se tuvieron que suspender algunas de las potestades y competencias tributarias de los Estados y de los Municipios. Lo que también significó que se establecieran mecanismos o reglas para que cualquier violación a su contenido fuera castigado; el Estado infractor en su caso, será castigado con una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación, que el violador obtenga en contravención a la ley y sus convenios, descontándose del monto de las participaciones que recibiría en ese ejercicio²⁰.

De acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, las limitaciones a las potestades y competencias de los municipios, son en relación a las materias gravadas por la Federación; materias gravadas principalmente por el Impuesto al Valor Agregado y por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, con las excepciones consignadas en cada materia. Comentábamos que la Ley no tiene el objetivo de señalar limitaciones en especial, salvo las limitaciones que se refieren a la materia de derechos, y que la ley señala en el artículo 10-A:

20 Artículo 11 de la Ley de Coordinación fiscal, relacionado con el artículo 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y XI o 118 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Derechos Estatales o Municipales que no mantendrán en vigor las Entidades que opten por coordinarse en materia de Derechos:

De acuerdo al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, las Entidades Federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales y municipales por las siguientes materias:

- Las licencias, anuencias previas al otorgamiento de las misma, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales e industriales y de prestación de servicios. Así mismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario...
- Registro o cualquier acto relacionado con los mismos...
- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas...
- Actos de inspección y vigilancia...

Dichas limitaciones a las potestades y competencias tributarias de los entes locales, cuentan con sus respectivas exenciones²¹, que se señalan a continuación:

- Licencias de construcción.
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- Licencias para conducir vehículos.
- Expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos.
- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.

21 Artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

-
- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.
 - Registro civil.
 - Registro de la propiedad y del comercio.
 - De estacionamiento de vehículos.
 - Uso de vías públicas por comerciantes ambulantes o con puestos fijos y semifijos.
 - Uso o tenencia de anuncios.

De todo lo anterior, debemos entender como objetivo principal del establecimiento de las limitaciones hacia los municipios, en esta materia y las gravadas por IVA e IESPS, que el coordinarse con la federación trae como resultado el poder distribuirse los rendimientos de las contribuciones fiscales obtenidas por la federación. Los municipios, en casi todos los casos reciben un mayor monto de recursos en términos reales, que los que percibían antes de la coordinación; no obstante, ello implica una serie de limitaciones de los Estados y los Municipios, en materia tributaria.

4.5.1.1. Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Las limitaciones que se derivan de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, están comprendidas en su artículo 41, el cual señala que las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no establezcan ningún tributo sobre las materias consignadas en dicho artículo. Por otra parte, el artículo 42 de la misma ley señala algunas otras materias que son limitaciones para el nivel local, pero también señala las excepciones a lo dispuesto en el artículo anterior. El artículo 41 citado establece el sustento jurídico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, refiriéndose a las condiciones que deberán seguir las Entidades Federativas para convenir con la Federación, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y recibir de esa manera las participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales sobre las materias comprendidas en el artículo 41.

Artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.²²

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales sobre:

I.- Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.

Para los efectos de esta fracción, en los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido, sólo se considerarán el albergue sin incluir a los alimentos y demás servicios relacionados con los mismos.

Los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas en la enajenación de bienes o prestación de servicios mencionados en esta fracción, no se considerarán como valor para calcular el impuesto a que se refiere esta Ley.

II.- La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten o sean de los señalados en los artículos 2o-A y 2o-C de esta Ley.

III.- Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquís acuáticos motorizados, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.

IV.- Intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.

22 Ley del Impuesto Al Valor Agregado, vigente al 2000.

V.- *El uso o goce temporal de casa habitación.*

VI.- *Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.*

Queda comprendido dentro de esta limitante cualquier gravamen adicional que se les establezca con motivo de las citadas actividades.

VII.- *La enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.*

Tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les corresponda.

El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo.

Artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los Estados o el Distrito Federal tengan establecidos o establezcan sobre enajenación de construcciones por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado.

En ningún caso lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá limitativo de la facultad de los Estados y del Distrito Federal para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la transmisión de propiedad de los mismos o sobre plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes del impuesto al valor agregado.

Tratándose de energía eléctrica las Entidades Federativas no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

I.- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.

II.- Actos de organización de empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica.

III.- Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.

IV.- Expedición o emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V.- Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras, así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los Municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

4.5.1.2. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

La ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, establece limitaciones a las potestades tributarias de los Estados, para el establecimiento de contribuciones de carácter local y las que en su artículo 27 señala: “los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

- Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que dicha Ley establezca sobre las prestaciones o contraprestaciones, que se derivan de los mismos, ni sobre la producción, introducción ni distribución o almacenamiento, de bienes, cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.
- Los actos de organización, de los contribuyentes del impuesto establecido en dicha Ley.

- La expedición o emisión de títulos, fracciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos, por los contribuyentes del Impuesto que esta ley establece”²³.

Puede apreciarse, que el objetivo de la Ley contempla los mismos rasgos característicos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado es decir, el objetivo aquí es que todo aquello que cause el impuesto, en este caso, el IESPS, no podrá ser gravado por los Estados con impuestos locales, de naturaleza estatal o municipal, lo cual se traduce en una limitación importante y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las materias consignadas en esta Ley no podrán ser gravadas, puesto que la propia Ley de Coordinación Fiscal, señala sanciones a cargo de los Estados infractores, cuando no cumplan con las disposiciones legales, de abstenerse de fijar cualquier contribución sobre estas materias.

La Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos 11 y 11-A, establece disposiciones tendientes a lograr una mayor eficacia de la coordinación, en cuanto a las limitaciones establecidas a los estados, no solamente, por la coordinación misma, sino también por aquellas limitaciones constitucionales; así mismo, se establecen algunas sanciones a cargo de los estados infractores de las disposiciones que los limitan a fin de que se atiendan plenamente los compromisos derivados de la coordinación.



23 Artículo 27 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, vigente al 2000.

4.5.2. Limitaciones Derivadas del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría.

Con la puesta en marcha del Sistema de Coordinación Fiscal en los ochentas, se establece un marco jurídico histórico que permitió a las Entidades Federativas aumentar sus ingresos considerablemente. Con la participación de las Entidades en las funciones federales, el sistema trajo la posibilidad de que los Estados mediante determinadas funciones participaran en la recaudación de las contribuciones federales, instrumentándose convenios para tal fin. Como es conocido por todos, el sistema avanzó hacia convertirse hoy, en una Coordinación Hacendaria, para abarcar no sólo los ingresos, sino el gasto, el patrimonio y la deuda, incluyendo en estas materias los ingresos provenientes del ramo 33 (fondos de aportación federal, que se adicionaron a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998).

En el actual esquema de coordinación, los estados han ido avanzado hacia coordinarse con los municipios que los conforman, con el objetivo de lograr mayor eficiencia, dando a los municipios un mayor grado de participación en las actividades hacendarias locales que tienen relación con la coordinación Federación-Estado. De igual manera, se han creado sistemas de coordinación local, en donde los municipios participan con sus estados en la realización recíproca de funciones del otro.

En este contexto, los estados han puesto en marcha una coordinación hacendaria entre ellos y sus municipios, con la misma naturaleza que tienen con la federación, es decir, con la puesta en marcha del sistema la entidad federativa busca la armonía en el ejercicio de las facultades tributarias, así como la de gasto, de patrimonio, de deuda, y la concertación de las relaciones en materia hacendaria entre el Estado y los Municipios, que implica que también exista entre ellos una colaboración en las materias que se coordinen.

Por lo anterior, la coordinación hacendaria local, puede ponerse en marcha a través de un convenio de adhesión y un convenio de colaboración, lo que implica que primero se resuelva cuáles son las materias que serán convenidas para que sean desarrolladas por ambos; y segundo que en el convenio de colaboración se especifique cuales serán las funciones

que desarrollarán cada uno. En otras palabras, el sistema estatal de coordinación hacendaria Estado-Municipio, o bien Municipio-Municipio, se basa en disposiciones legales o reglamentarias a nivel local que señalan las materias administrativas o tributarias, en las cuales los integrantes de dicha coordinación, podrán convenir en ejercer conjunta o separadamente las funciones a las cuales se comprometen en los convenios que serán firmados.

La coordinación hacendaria local es entonces, un acuerdo en el cual se distribuirán algunas de las funciones (operativas), o atribuciones (potestades tributarias), entre los distintos niveles de gobierno local, es decir, una de las partes delegará a la otra, algunas o el total de las actividades que tenga en común, como por ejemplo: el cobro o administración de algunas contribuciones en materia de ingresos, en materia de gasto, o bien, la realización de alguna obra pública. De acuerdo a lo ya señalado, la materia donde se pueden coordinar estos dos ámbitos de competencia, por lo que se refiere a los ingresos, pueden ser:

- Registro de contribuyentes,
- Recaudación, notificación y cobranza,
- Fiscalización,
- Informática,
- Asistencia al contribuyente,
- Consultas y autorizaciones,
- Comprobación de cumplimiento de las disposiciones fiscales,
- Determinación de impuestos y de sus accesorios,
- Catastro técnico administrativo,
- Imposición y condonación de multas,
- Recursos administrativos, e
- Intervención en juicios.

Por lo que toca al tema de este trabajo, las limitaciones derivadas del sistema estatal de coordinación hacendaria, que interfieren en las potestades y competencias municipales, se puede percibir que aún cuando el sistema de coordinación hacendaria local tiene altos propósitos, contempla algunas limitaciones para los municipios, si este tipo de convenio no es bien implementado en la localidad. Esto es, si se transfirieran a una sola parte las atribuciones o facultades expresas para desarro-

llar tributaria o administrativamente las materias que cada uno de ellos les competen. Suponiendo que esa parte sea el Estado, aún con el fin de cooperar en el bienestar hacendario local, la limitación a que nos referimos, consiste en que el municipio suprime o deje en suspenso algunas de las atribuciones que tiene en su favor; y en este caso, la concertación de las funciones anteriormente municipales, pasarán a manos del Estado, aún cuando el propósito sea buscar un mejor control de las actividades cedidas, un mayor rendimiento de las fuentes tributarias, así como el uso racional del gasto, el empleo apropiado del crédito, la preservación y acrecentamiento del patrimonio, y la eficacia y la eficiencia de la administración hacendaria municipal. Lo que se estaría haciendo es limitar las atribuciones de los municipios.

Por otra parte, los convenios que se pueden firmar, dentro de esta coordinación hacendaria local, son parciales o totales, es decir, sólo de algunas funciones operativas o de apoyo, o bien, de administrar completamente la función o atribución. En un esquema de adhesión, el municipio se vería muy limitado, ya que este sistema de coordinación implica que dentro de los convenios que se firmen se establezcan en un sentido rígido los supuestos de tal acto, lo que no permitiría al municipio contar con la libertad de participar en las materias coordinadas; pero si el convenio que se firme se establece como un sistema abierto, en el cual como política, se tiene la posibilidad de poder establecer una coordinación que precise las reglas que regirán en cada caso especial (de las materias coordinadas), se podría pensar que sería la mejor manera de que el nivel municipal no sea limitado, sino invitado a participar en las materias que se coordinarían.

En el supuesto de coordinarse, el municipio tendrá una relación directa con el Estado, pero como mencionamos, esta situación comprometería las potestades y competencias que tiene a su favor, por lo que podemos concluir que las limitaciones que los entes municipales pudieran tener, a través de este tipo de convenio, son suspender total o parcialmente sus facultades y atribuciones en algunas materias; por otra parte, podemos dejar abierto la posibilidad de que las entidades municipales analicen la conveniencia de coordinarse, ya que de hacerlo, el municipio podría verse beneficiado con un incremento a sus ingresos, dejando parcial o totalmente sus potestades y competencias tributarias.

4.6. LIMITACIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA, DE COMPETENCIA MUNICIPAL.

La actividad de dirigir la Hacienda en el ámbito municipal, trae aparejado el concepto de “administración”, el cual se traduce o quiere decir que le compete el desempeño de las funciones propias que tienen que ver con la realización de los objetivos financieros del ente público. Cuando dicho concepto se relaciona con el término “hacendario”, éste toma otra posición terminológica, siendo “el ejercer las funciones y realizar las tareas que se refieren a los ingresos, gastos o patrimonio, y dentro de cada uno de ellos las tareas que a cada uno correspondan.

La materia legislativa tiene un papel muy importante en las potestades y competencias tributarias del nivel municipal para señalar cuales son las materias de su competencia, las disposiciones normativas sobre las cuales se sustenta la prestación de los servicios públicos, entre otros aspectos. Las limitaciones en este aspecto se producen por malas interpretaciones a las normas jurídicas, o bien por el desconocimiento de las atribuciones para que los funcionarios municipales desarrollen sus funciones y atribuciones.

Las limitaciones del ente municipal en materia administrativa, también son provocadas por diversos factores entre los cuales podemos mencionar: la baja recaudación de las contribuciones a su favor; la falta de tecnología; el desconocimiento muchas veces de los bienes con los que cuenta el municipio, así como por el desconocimiento o la falta de implementación de procesos administrativos adecuados, entre otros factores.

Al respecto, el Lic. Humberto Morones Hernández²⁴, ha expuesto, que “Particularmente en el ámbito de las haciendas públicas locales (que incumbe también, a las municipales), el sistema tributario se enmarca en un contexto caracterizado por:

24 Lic. Humberto Morones Hernández. Artículo publicado en la Revista Hacienda Municipal No. 58 del INDETEC. Denominado “La Administración de los Derechos Tributarios Municipales: Problemática Principal y recomendaciones Generales.” 1997 pág. 4

-
- Bajos índices de recaudación tributaria.
 - Escasos aprovechamientos tecnológicos.
 - Un sinnúmero de gravámenes en donde muchos de ellos resultan, por diversas razones, incosteables para la administración.
 - El no ejercicio hasta sus últimas consecuencias, del procedimiento administrativo de ejecución.
 - El escaso desarrollo de las funciones de fiscalización y control de obligaciones.
 - Un sistema administrativo sumamente burocrático.
 - La escasa coordinación entre las diversas dependencias y sistemas informativos que manejan datos afines de los contribuyentes, que pueden ser aprovechados sin necesidad de duplicar funciones.
 - Un gran número de personas que desconocen a ciencia cierta cuáles son sus obligaciones fiscales y qué trámites deben seguir cuando éstos realizan determinados actos o actividades, que se encuentran gravadas y reguladas por las leyes fiscales.
 - Una autoridad fiscal que pone especial atención al contribuyente cautivo, pero que resta importancia al análisis y conocimiento preciso de las causas de evasión fiscal.
 - Falta de orientación y servicios eficientes al contribuyente y a la ciudadanía en general.
 - Escasez de recursos humanos calificados.
 - Un caso normativo que resulta insuficiente en algunas materias, excesivo en otras, pero en general inaplicable eficazmente debido en gran parte a la falta de conocimiento que sobre las leyes y reglamentos tienen los propios funcionarios encargados de aplicarlas.”

En este entorno, el ente municipal se enfrenta también a la dura decisión de: determinar cómo se desarrollará la prestación de los servicios públicos, teniendo que resolver el obstáculo de la falta de recursos y la resistencia de la ciudadanía al pago de las contribuciones municipales. Dentro de este contexto, la falta de información, así como la falta o desconocimiento del proceso para llevar a cabo sus funciones, son las principales limitaciones en materia administrativa que enfrentan los entes municipales, provocando restricciones en:

- La determinación de las cuotas o tarifas, que deberían cobrar por los servicios prestados.

-
- Los sistemas de cobro de las contribuciones a su favor.
 - La incongruencia entre el costo de los servicios y el ingreso que por los mismos conceptos se obtienen.
 - La resistencia de los contribuyentes a pagar los derechos por conceptos de servicios públicos.
 - La recaudación de predial y agua.
 - Los servicios de limpia.
 - La disposición de los residuos.
 - El bajo rendimiento derivado de los bienes que le pertenecen.
 - El bajo rendimiento derivado de los servicios públicos que presta.
 - El manejo de los fondos federales.
 - Aspectos legales sobre la prestación de los servicios públicos.
 - La no aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
 - Los múltiples registros de los contribuyentes o la falta de ellos.
 - La asistencia técnica o apoyo a las funciones tributarias
 - Atribuciones de los funcionarios públicos municipales.
 - La determinación de los elementos tributarios.
 - La planeación estratégica y de finanzas de los municipios.
 - Las fuentes tributarias de los municipios.
 - Una función de fiscalización de bajo desarrollo.
 - El análisis presupuestario en proceso de crecimiento.
 - El análisis de las inversiones públicas en la localidad.
 - El control de gestión sobre:
 - Producción de servicios.
 - Infraestructura.
 - El manejo de los recursos hacendarios.
 - La capacitación de los recursos humanos con los que cuenta.
 - Entre otros.

Aunado a esto, le podemos agregar aquellas limitaciones que se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes ordinarias federales y leyes ordinarias del nivel local; lo que se traduce en la evasión de las contribuciones por organismos públicos y de los contribuyentes (personas físicas o morales).

Pero a su vez, puede considerarse como un problema, relacionado con las normas jurídicas de los municipios, como son: la poca desagregación de funciones, en un órgano con escasos recursos econó-

micos para desarrollar las funciones; una infinidad de factores internos y externos que hacen que el ámbito municipal, no pueda cumplir cabalmente con las atribuciones que tiene encomendadas y limitaciones de carácter administrativo, como las hemos manejado en este apartado, y que tienen relación con el ámbito municipal.

Dentro de las limitaciones en el ámbito interno de los Ayuntamientos, y principalmente dentro de las Tesorerías Municipales, las limitaciones se reflejan en dos de sus materias tributarias, que son: la materia de impuestos y la materia de derechos.

Por lo que corresponde a la materia de impuestos, tenemos a las fuentes provenientes de las materias inmobiliarias, en donde se encuadran el predial, las transmisiones patrimoniales, la división y lotificación de los terrenos o inmuebles, los fraccionamientos, entre otros; los provenientes, de las actividades de espectáculos y diversiones públicas; los anuncios o propaganda en la vía pública, entre los más importantes.

Por parte de los derechos, a las contribuciones establecidas para regular las actividades de los particulares, por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público, los servicios y los actos de autoridad, o bien, en donde, se encuadran a los servicios públicos, que satisfacen una necesidad colectiva y de interés general: agua potable, alumbrado público, seguridad, limpia, calles, parques y jardines, panteones, rastro, mercados, etc.

Los derechos, como contribuciones municipales, también pueden desagregarse en tres tipos, que son: actos del municipio para autorizar, de los cuales se derivan las licencias, los permisos, o bien, la prestación de un servicio público, prestados por organismos distintos al municipio; actos de vigilar, de donde se derivan, los actos para cerciorarse que sus disposiciones han de cumplirse; y los actos de consentir, en donde se desprenden los actos por los cuales, se concreta a tomar notas y archivar, es decir, se encuadra principalmente el registro civil, entre otros.

Los factores que hacen más difícil llevar a cabo los procesos de recaudación y/o administración de estas contribuciones, son las limitaciones a las potestades y competencias de los municipios limitaciones esta-

blecidas en los cuerpos normativos de los dos ámbitos superiores al ente municipal.

Las limitaciones en materia de impuestos, como en otras materias, tienen un espacio de actuación que también se ve limitado por factores tanto internos, como externos, pudiendo ir desde:

- La falta de asistencia técnica a las funciones de recaudación.
- Los sistemas de cobro deficientes.
- La resistencia de los contribuyentes, al pago de la contribución.
- La falta de seguimiento de los sistemas de cobro.
- La falta de comunicación entre las distintas áreas del ayuntamiento.
- La falta de padrones confiables de los contribuyentes.
- La falta de políticas internas, para que los funcionarios municipales puedan negociar con los particulares la forma de pago.
- La desinformación que recibe el contribuyente.
- Los trámites engorrosos que dificultan el cobro.
- La no aplicación, hasta las últimas consecuencias, del Proceso Administrativo de Ejecución.
- Entre otras.

Dentro de las limitaciones en materia administrativa identificadas, podemos mencionar que más que limitaciones en un término real u obstáculo, como son cuando éstas provienen de leyes o normas jurídicas, que determinan la actuación de la entidad pública, son limitaciones de carácter interno o administrativo, por lo que dependerá del ente público municipal, el tratar de superar dichas limitantes a través de subsanar las deficiencias en sus sistemas y la aplicación de los procesos administrativos a cada una de sus partes.

