

El Estado Mexicano ha requerido que en sus distintos órdenes de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, se dispongan de facultades, instrumentos y recursos económicos para responder de manera adecuada a las demandas de bienestar que la actual sociedad requiere, a efecto de permitirle a ésta un mínimo de condiciones de bienestar y acceso a oportunidades de desarrollo, pero a su vez, el Estado Mexicano no ha realizado reformas profundas dirigidas a proporcionar los instrumentos jurídicos-fiscales adecuados que permitan al Municipio responder satisfactoriamente a sus nuevas responsabilidades, es aquí donde se considera que la potestad fiscal municipal, debidamente fortalecida, puede aportar al sistema tributario municipal una mayor fortaleza.



P Y V

El fortalecimiento de la potestad tributaria municipal a través del ejercicio de la facultad legislativa



El fortalecimiento de la potestad tributaria municipal a través del ejercicio de la facultad legislativa

Enoc Alejandro García Rivera

PLAZA Y VALDES

P Y V

EDITORES

El fortalecimiento de la potestad tributaria Municipal a través del ejercicio de la facultad legislativa

Enoc Alejandro García Rivera



Primera edición: octubre de 2012

D.R. © Universidad Autónoma de Tamaulipas
Matamoros 8 y 9, Colonia Centro, 87000,
Ciudad Victoria, Tamaulipas

© Enoc Alejandro García Rivera

© Plaza y Valdés S. A. de C. V.
Manuel María Contreras 73. Colonia San Rafael
México, D. F. 06470. Teléfono: 5097 20 70
editorial@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.com

Plaza y Valdés Editores
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España
Teléfono: 91 862 52 89
madrid@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.es

ISBN: 978-607-402-528-6

Corrección de estilo: José Mario Hernández Romero
Formación tipográfica: José Guadalupe Rivera Arroyo
Diseño de portada: Elizabeth Mercado León

Impreso en México / *Printed in Mexico*

*En memoria de mi abuela:
Doña María de la Luz Rodríguez Sierra*

Gracias Padre Celestial por permitirme
la vida y salud, llena ésta de fuerza y sabiduría,
así como de gracia y favor de tu Hijo Jesucristo, en espe-
cial para lograr esta primera meta,
y es que todo en mi vida ha sido gracias a ti.
Sea toda la honra y gloria de éste tu siervo para ti.

Bendito seas JEHOVÁ.

Jn. 3:16

Contenido

Introducción	11
El gobierno Municipal y su actividad financiera	15
Gobierno Municipal.....	15
Estado y Gobierno	16
Forma del Estado Mexicano	18
Forma de Gobierno Mexicano	20
Ámbitos de Gobierno	24
El ámbito de Gobierno Municipal	27
Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983	28
Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1999	45
Los fines, atribuciones, funciones y facultades del Municipio como instancia de Gobierno	68
Estructura básica del Gobierno Municipal.....	72
La actividad financiera del Municipio	78
Nociones generales de la actividad financiera Municipal.....	79
Etapas de la actividad financiera Municipal	81
Instrumentos financieros del Gobierno Municipal ...	82
Marco jurídico normativo de la primera etapa de la actividad financiera Municipal	84

Estructura administrativa encargada de realizar la primera etapa de la actividad financiera Municipal ...	85
Nociones generales	87
La tesorería y el fisco Municipal	89
Rama del Derecho que regula la primera etapa de la actividad financiera Municipal	100
Conclusiones del capítulo	101
Potestad tributaria Municipal. Aspecto jurídico vinculado a los ingresos fiscales Municipales	107
Potestad fiscal Municipal	
Nociones generales de potestad fiscal	108
Marco constitucional de la potestad fiscal de cada ámbito de Gobierno	117
Límites jurídicos de la potestad fiscal	123
Potestad legislativa. La facultad de legislar, aspecto inherente a la potestad fiscal	140
El proceso legislativo y sus actos legislativos materiales y formales, y el derecho de Iniciativa del Municipio en materia de ingresos fiscales	148
Conclusiones del capítulo	175
Propuesta de solución a la problemática planteada....	180

Introducción

El Estado Mexicano ha requerido que en sus distintos órdenes de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, se dispongan de facultades, instrumentos y recursos económicos para responder de manera adecuada a las demandas de bienestar que la actual sociedad requiere, a efecto de permitirle a ésta un mínimo de condiciones de bienestar y acceso a oportunidades de desarrollo. Es decir, el Estado Mexicano con el objetivo de fortalecerse ha responsabilizado a través de una serie de reformas de carácter constitucional a la instancia de Gobierno Municipal, a fin de que éste realice actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de la población ubicada dentro de su territorio, así como para participar en el desarrollo económico de su ámbito territorial y regional, responsabilidades que inicialmente le competían al Gobierno Federal.

Pero a su vez, el Estado Mexicano a través de su Gobierno Federal no ha realizado reformas profundas dirigidas a proporcionar los instrumentos jurídicos-fiscales adecuados y financieros tributarios suficientes, los cuales pudieran permitir al Municipio responder satisfactoriamente a sus nuevas responsabilidades. Porque efectivamente, el Gobierno Federal ha realizado múltiples reformas constitucionales hasta cierto

punto significativas en materia fiscal, específicamente las de 1983 y 1999, pero las mismas no han resultado suficientes para transformar a los instrumentos financieros en ingresos públicos representativos económicamente, lo que ha llevado al Municipio a ser más un gestor de recursos ante la Federación y el Estado que en un promotor real de su propio desarrollo económico.

Es decir, ha faltado proporcionar a la par de las nuevas responsabilidades municipales, instrumentos jurídicos que faciliten la explotación debida de las contribuciones de ese ámbito de gobierno, como lo es el caso de un ejercicio total de una facultad legislativa dentro del proceso de la misma índole, ejercicio que fortalecería un aspecto jurídico de suma importancia para el ámbito municipal en materia tributaria, su potestad fiscal municipal, ya que fortaleciendo ese aspecto jurídico, se fortalecería también el sistema tributario municipal en lo que a sus elementos financieros conformantes refiere.

Y es que uno de los instrumentos primordiales para el fortalecimiento de los ingresos tributarios municipales lo es la potestad fiscal o tributaria municipal, así como aspectos jurídicos inherentes a ésta, ya que de él deriva la creación o modificación de dichos ingresos, y el cual debidamente fortalecido en su ejercicio, aportaría a ese sistema tributario municipal, y particularmente a sus elementos financieros constitutivos, una mayor fortaleza. Porque no se puede seguir concibiendo a un Gobierno Municipal ausente de decidir sobre el monto de los recursos que debe cobrar para prestar un servicio o un impuesto.

Ahora bien, para lograr una aportación o propuesta se ha dividido el estudio y análisis de este aspecto jurídico-fiscal en el presente trabajo académico en dos capítulos; en el caso del primer capítulo, se ubicará dentro del Estado Mexicano al Gobierno Municipal describiéndole de manera general sus

fines, funciones y atribuciones, estructura de gobierno y actividad financiera, y específicamente las de carácter tributario o fiscal, pues es en la necesidad de costear los gastos generados por las gestión de gobierno que surgen o se crean los instrumentos financieros públicos denominados ingresos fiscales o tributarios municipales.

En el caso del segundo capítulo, se desarrollará y analizará un aspecto jurídico íntimamente ligado a los ingresos tributarios municipales, pues éste incide directamente en su conformación y su fortalecimiento, la denominada potestad fiscal, y de ésta se analizará conjuntamente a la potestad legislativa inherente a la misma. Así es, en ese capítulo se analizarán las citadas figuras jurídicas cuyo vínculo jurídico incide directamente en los elementos fiscales conformantes del instrumento financiero de los ingresos públicos, pues es en la forma en que se ejerce la misma que se puede contribuir al debilitamiento o fortalecimiento de su dependencia financiera.

Efectivamente, en ese segundo capítulo se hará no sólo un análisis de la potestad tributaria o fiscal, sino se hará un análisis completo de ésta y de ciertos aspectos jurídicos vinculados con la misma, como lo son: la potestad legislativa, el proceso legislativo en materia fiscal, los principios jurídicos constitucionales limitantes del ejercicio de este poder público, los fundamentos jurídicos del mismo y la facultad de iniciativa del municipio en materia de ingresos fiscales, lo cual permitirá emitir un dictamen en caso de existir alguna problemática, y a su vez una propuesta, en caso de proceder una solución.

Y es que resulta obligado señalarlo, es necesario ya reconocerle la mayoría de edad en materia fiscal al orden de gobierno municipal, el cual por su cercanía con la ciudadanía, puede ser el ámbito de gobierno más eficaz para reconocer las problemáticas y sus soluciones, porque no se puede seguir concibiendo a un Gobierno Municipal dependiente y débil

en una área tan crítica como la financiera, pues es esa área una de las bases principales sobre la cual el Municipio puede cumplir con las nuevas responsabilidades asignadas.

El gobierno Municipal y su actividad financiera

Gobierno Municipal

En este primer capítulo introductorio para el desarrollo del estudio de los ingresos fiscales municipales y aspectos jurídicos relacionados con éstos, se presentan las nociones generales del Gobierno Municipal y de su actividad financiera, específicamente su primera etapa, aquella que tiene como fin gestionar todos los recursos pecuniarios necesarios, concretamente los de carácter tributarios, para solventar los gastos originados por la gestión de gobierno.

Por lo que en primera instancia en este capítulo se desarrollará el Gobierno Municipal, ubicándole para ello dentro de la forma de Gobierno Mexicano, para que posteriormente se le describa de manera general su estructura de gobierno, funciones, fines, atribuciones y marco Jurídico Constitucional en el cual se desarrolla gubernamental y tributariamente. Asimismo, y como parte importante del tema de estudio, se describirá la actividad financiera que se origina de la gestión tributaria por parte del Gobierno Municipal, actividad donde se localiza el objeto de estudio, los ingresos fiscales municipales.

Es decir, en este primer capítulo se ubicará dentro del Estado Mexicano al Gobierno Municipal describiéndole de inicio de manera general sus fines, funciones y atribuciones, así como su estructura de gobierno y actividad financiera, y específicamente las cuestiones tributarias, pues es en la necesidad de sufragar los gastos generados por la gestión de gobierno, aquélla encaminada a cumplir con dichos fines, funciones y atribuciones, incluyendo las de carácter fiscal, que surgen o se crean los instrumentos financieros públicos denominados ingresos fiscales o tributarios municipales, de los cuales se estudiara su problemática general.

Estado y Gobierno

Previamente a describir el ámbito de gobierno Municipal dentro del Estado mexicano es necesario ilustrar la distinción entre Estado y Gobierno, ya que en la mayoría de las ocasiones por la estrecha relación que existe entre ambos son objeto de confusión. De inicio se señala que el Estado es una organización jurídica que concibe propiamente a una nación, menciona Rossati, “debemos asumir por Estado como toda asociación política, con intención de permanencia, intentada por los hombres.”¹

O como señala Martínez Morales, “el Estado es la estructura permanente de la organización política de una sociedad, asentada ésta en un territorio determinado y de conformidad a un orden jurídico”;² es entonces que el Estado como tal, es

¹ H. Rosatti, *El origen del Estado*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2002, p. 14.

² R. I. Martínez Morales, *Derecho Administrativo*, México, Harla, 1991, p. 39.

un ente político con soberanía y poder que se crea sobre un determinado territorio, el cual se encuentra conformado por un conjunto de organizaciones propias de gobierno, orden jurídico, territorio y población que le conforman.

Partiendo de lo anterior, un Estado ya conformado debe realizar funciones, fines y atribuciones que la propia sociedad le confiere, por y para lo cual, debe organizarse a través de un gobierno, el cual a su vez se le otorga poder para que realice dichas funciones, fines y atribuciones. Se puede entender al Gobierno entonces, como una organización política que engloba a los individuos y a las instituciones autorizadas para formular las políticas públicas y para dirigir los asuntos del Estado, ya que el gobierno nace de una necesidad social de ordenar, regular, vigilar y atender las múltiples actividades y necesidades de una sociedad.

Se puede decir además, como mencionan Muñoz y Acuña Borbolla, que “el Gobierno es en principio la institución en la cual la sociedad delega el poder político para garantizar la protección y el bienestar colectivos, así como para resolver los conflictos que surjan en su interior a través de la aplicación de las normas o leyes que ha definido”;³ o más concreto señala Martínez Morales, “se puede considerar al gobierno, como el conjunto de órganos que el estado les ha conferido institucionalmente el ejercicio del poder”.⁴

En otras palabras, el Gobierno es la forma de organización del Estado compuesta por instituciones y personas que han sido autorizadas por este mismo en el ejercicio de su poder soberano y en razón de las funciones, fines, atribuciones que éste debe cumplir, para establecer y regular dentro de su

³ V. Muñoz y M. Acuña Borbolla, *Nuestra Constitución “Historia y valores de una nación”*, México, Secretaría de Gobernación, 2001, p. 169.

⁴ R. I. Martínez Morales, *op. cit.* p. 39.

territorio las interrelaciones de las personas, las relaciones de éstas con el propio Gobierno y las relaciones de la comunidad con otras entidades políticas, y donde el fin último que se persigue es el bienestar de la población que lo conforma.

Se concluye pues, que el Estado es un ente político jurídico organizado conformado de población, territorio, orden jurídico, soberanía y poder, con funciones, fines y atribuciones; mientras el Gobierno es la forma en que ese Estado se organiza para dar cumplimiento a sus funciones, fines y atribuciones dentro de su territorio y para la población que lo conforma, con base en la soberanía y poder otorgado por éstos y siempre en atención a las leyes.

Forma del Estado Mexicano

Ahora bien, una vez establecido el concepto general y diferencia entre los que es el Estado y el Gobierno, se puede precisar la forma del Estado Mexicano y Gobierno; se inicia por señalar, que el Estado Mexicano tiene una forma de Estado Federal, tal y como se señala en el Artículo 40 del texto de la Constitución Mexicana, artículo donde se establece que los Estados libres y soberanos de México en todo lo concerniente a su régimen interior están unidos en una Federación, en una forma de Estado Federal.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Aquí cabe señalar que el significado de Federación, proviene del vocablo latino *foedus* o *federare*, y significa ligar, unir o alianza, entendiéndose por esto, como aquel Estado que esta constituido por varios Estados originalmente autónomos los cuales han supeditado el ejercicio de sus soberanías al unirse o aliarse a la del nuevo Estado Federal.

En relación con lo anterior Tena Ramírez menciona, “en la Federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del poder central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.”⁵ Gamiz Parral coincide de igual forma al decir, “un Estado Federal es aquel que fue formado por varios Estados o Entidades que permanecían separados antes del pacto”.⁶

A manera de antecedente se menciona, que en el caso del Estado Mexicano éste se trataba de un Estado central que mediante una Constitución Política se organizó en una Federación, reconociéndole autonomía a grupos humanos asentados en extensiones territoriales determinadas y a los cuales denominó Estados Libres, otorgándoles ciertas facultades para fines específicos, mientras que las facultades más amplias y discrecionales las reservo para ésta, incluyendo lógicamente dentro de éstas las tributarias.

Es decir, el Estado Federal Mexicano surgió de un Estado central que transmitió a los otros Estados ciertas facultades, reservándose para él las más importantes y trascendentes, pues como dice el autor antes citado:

⁵ F. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa 1995, México, p. 113.

⁶ M. Gamiz Parral, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM, 2003, p. 65.

[...] la historia de nuestro país nos da a conocer que a habido una lucha constante entre los centralistas y los federalistas, adoptando en ciertas etapas el régimen centralista, pero que la mayoría de la población es partidaria del Estado Federal y durante la mayor parte del tiempo ha prevalecido el federalismo”⁷.

Lo anterior puede ser cuestionable, y particularmente para nuestro tema de estudio, pues hoy mejor que nunca se puede apreciar, en lo que al aspecto tributario refiere, el centralismo existente, pues no sólo éste ha afectado el desarrollo de sistemas tributarios fuertes e independientes en el ámbito de Gobierno Municipal, sino en el de las propias Entidades Federativas.

Efectivamente, si bien es cierto el Estado Mexicano esta organizado en una Federación cuyo sistema político y jurídico se encuentra consagrado en la Constitución y en la cual se establece la división de poderes, ámbitos de gobierno y la acción de gobierno coordinada entre éstos, no es menos cierto que lo anterior ha traído como consecuencia que en un Estado Federal como el de México el área tributaria de los ámbitos de gobierno local se encuentre subrogada y limitada.

Forma de Gobierno Mexicano

Continuando con el desarrollo de la forma del Estado Mexicano, y una vez precisado que un Estado debe organizarse a través de un gobierno para lograr sus atribuciones, fines y facultades dentro de su territorio con la finalidad de proporcionar a su población bienestar, se procede a hablar del Gobierno; se precisa entonces, que cuando se habla de un Gobierno se refiere al

⁷ *Ibid.*, p. 83.

conjunto de personas con autoridad y poder para organizar los asuntos públicos de una colectividad nacional y velar por el cumplimiento de las leyes de un país.⁸

En el caso del Estado Federal Mexicano se puede observar que la forma de gobierno en la que se organiza o adopta es la de un sistema Democrático, Republicano, Representativo y Federal, concretamente el Artículo 40 Constitucional así lo establece.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Menciona el autor Tena Ramírez al respecto:

En el caso de un Gobierno Republicano, éste se debe entender como el gobierno donde la Jefatura de Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica. Por otra parte, cuando se habla de un Gobierno Demócrata se habla de un gobierno de todos para beneficio de todos. Mientras que cuando se refiere a un Gobierno Representativo, se refiere a aquel gobierno en el cual el pueblo designa como representantes suyos, a los que han de gobernarlo.⁹

Por lo anterior, se puede considerar al Gobierno Mexicano como aquel que se estatuye en nuestra Constitución mexicana, y el cual surge de un mandato popular a fin de realizar su

⁸ *Glosario de Términos Municipales*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 151.

⁹ F. Tena Ramirez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 87.

función en nombre del pueblo que lo ha elegido. Como señalan los autores Muñoz y Acuña Borbolla, “se comprende entonces que en las repúblicas democráticas el gobierno sea ha definido como la función pública que se organiza de acuerdo con las leyes que indican cada una de sus tareas y responsabilidades y en consecuencia como el conjunto de instituciones del Estado en que se manifiesta la soberanía popular en toda su magnitud”,¹⁰ tal y como acontece en el caso de la forma de Gobierno Mexicano.

Además de los conceptos vertidos en el párrafo anterior, referentes a ciertas características de la forma de Gobierno del Estado Mexicano, existen otras más en su composición consistentes en una división de poderes y la presencia de diferentes ámbitos de gobierno que interactúan entre sí; división que tiene como finalidad la distribución, tanto en los poderes como en los órdenes de gobierno componentes, de las diferentes atribuciones, facultades y fines para los que fueron creados, con el objetivo de lograr el bienestar de toda la población; es decir, los poderes y ámbitos de gobierno constituyen la estructura orgánica que lleva a cabo los fines del Estado Mexicano en sí.

Cabe destacar, para efecto de nuestro tema de estudio, que la división de poderes dentro de la forma del Gobierno Mexicano sólo se observa completamente en los ámbitos de gobierno Federal y Estatal, pues así lo estatuyen los Artículos 49 y 116 respectivamente de la Constitución Política para éstos, mas no así para el Gobierno Municipal.

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
[...]

¹⁰ V. Muñoz y M. Acuña Borbolla, *op. cit.*, p. 171.

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

Es a partir de este punto, el de la división de poderes en los diferentes ámbitos de gobierno del Estado Mexicano, donde se empieza a apreciar la incidencia directa y de manera negativa en la conformación de los ingresos fiscales municipales, porque mientras en los ámbitos de gobierno Federal y Estatal se observa íntegramente los tres poderes de gobierno, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el ámbito municipal sólo se aprecia completamente un Poder Ejecutivo, siendo la carencia de un Poder Legislativo en el Gobierno Municipal, el primer obstáculo que los ingresos fiscales municipales enfrentan.

Se concluye pues, que la forma de gobierno del Estado Mexicano es Republicano, Representativo, Democrático y Federal, en el cual se distribuyen las facultades entre los diferentes ámbitos o competencias de gobierno; las cuales a su vez, se ejercen a través de los tres poderes conformantes, el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo; siendo la carencia de este último poder en el ámbito de Gobierno Municipal, uno de los mayores obstáculos jurídicos que enfrentan sus ingresos tributarios, pues mientras los ámbitos de gobierno Federal y Estatal poseen un Poder Legislativo a través del cual pueden ejercer directamente su potestad fiscal tributaria sobre los actos y actividades gravables asignadas, en el ámbito de Gobierno Municipal no se observa el ejercicio directo de dicha facultad, por la carencia de un órgano colegiado electo individualmente; aunado a la distribución inequitativa de los actos y actividades gravables sobre los cuales se pueda ejercer.

Así es, lo anterior ha originado a través de la historia de la institución municipal hasta el día de hoy, entre otras cosas, una dependencia financiera y un sistema fiscal o tributario municipal débil, lo cual permite señalar, que en la realidad

ese federalismo fiscal resulte completamente opuesto a la esencia del propio federalismo, como coincide Covarrubias Dueñas al decir, “en México se considera como un ‘federalismo fiscal’ sólo de manera teórica, puesto que en la realidad existe un centralismo”.¹¹ Así es, el Gobierno Federal actúa y se desenvuelve como un gobierno central el cual acapara y se posesiona de los ingresos fiscales más sustanciosos, situación que es totalmente contraria, por lo menos en el aspecto fiscal, a la idea propia del federalismo.

Ámbitos de Gobierno

Se precisó en el punto anterior las características en la composición del Gobierno del Estado Mexicano, consistentes en una división de poderes y la presencia de diferentes ámbitos de gobierno interactuantes entre sí; y lo cual encontraba su finalidad, en la distribución que en esa estructura orgánica del Estado Mexicano se hace de las diferentes atribuciones, facultades y fines.

De igual forma, en ese mismo punto se mencionaron los tres poderes conformantes de la división de poderes en el Estado Mexicano, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; ahora bien, en este punto se mencionarán los ámbitos o esferas de gobierno que conforman ese marco orgánico del Estado Federal Mexicano.

Es importante señalar que al hablar de las esferas o ámbitos de gobierno se debe hablar del concepto de competencia, que no es otra cosa, como señala Gabino Fraga, “el poder legal de

¹¹ J. J. Covarrubias Dueñas, *La autonomía Municipal en México*, México, Porrúa, 2004, p. 255.

ejecutar determinados actos”¹²; es decir, los Estados que en su forma de gobierno contemplan ámbitos de gobierno, como en el caso del Estado Mexicano, deben de igual forma establecer y proveer de competencia a éstos para ejercer las atribuciones, facultades y fines determinados por la ley.

En caso del Estado Mexicano se encuentran tres ámbitos de gobierno establecidos por la Constitución, estos son: el ámbito de Gobierno Federal, Estatal, y con la última reforma al Artículo 115 en diciembre de 1999, el Gobierno Municipal, los cuales en el ámbito de sus competencias ejercen cada uno las facultades conferidas por la Constitución y las Leyes.

En primer instancia se puede describir al Gobierno Federal como aquel que nace de la unión de los Estados, del llamado pacto federal, los cuales cedieron parte de sus atribuciones y de su jurisdicción para conformar una República y para crear un gobierno central o federal. Este gobierno extiende su influencia en todo el territorio nacional y en todas y cada una de las materias de su competencia, mismas que se encuentran plenamente establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En segundo término se ubica al Gobierno Estatal, en este caso la delimitación de su competencia también se observa en la Constitución Federal, mas no así su regulación pues todo lo concerniente a su régimen interior se establece en sus propias Constituciones particulares, tal y como se señala en el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 sus regímenes

¹² G. Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1996, p. 267.

interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

Finalmente, en el Artículo 115 del Título V de la Constitución Política Mexicana se estableció que las Entidades Federativas adoptarían para su régimen interior la forma de Gobierno Municipal, precepto constitucional que con la última reforma, la de 1999, le otorga vida jurídica al municipio.¹³

¹³ La acepción etimológica de la palabra municipio proviene de Roma *municipium*, que era el conjunto de obligados a pagar un tributo por el derecho de autogobernarse. Señala el autor Juan Iglesias “las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre de municipio de *munus munare* que significa cargo o gravamen y los vecinos obligados al cargo o gravamen recibían el nombre de *municipium*, de allí que *municipium*, denomine a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios inclusive el militar”. Así es, el origen etimológico de la palabra Municipio se encuentra en la Roma Antigua donde los sujetos obligados a cubrir tributos dentro de las ciudades incorporadas a Roma se le denominaba *municipium*, lo que permite observar los primeros antecedentes históricos no sólo del municipio sino de los propios ingresos fiscales o tributarios municipales.

En lo que respecta al concepto de municipio, se considera el concepto que señala al municipio mexicano como la “persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial, que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”. Se cita este concepto, por considerarlo el más adecuado a la situación política y jurídica del municipio en nuestro Estado mexicano.

Ahora bien, brevemente se señala que los antecedentes históricos del Municipio en México tiene diversas etapas; como primer antecedente histórico esta el *calpulli*, el cual se desarrollo en el Estado Azteca; después,

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: [...] (texto vigente desde 1917-2006l).

Aquí resulta importante resaltar que el Municipio como institución y gobierno, no ha tenido una vida fácil dentro del Estado Mexicano pues ha enfrentado a lo largo de su historia toda una serie de obstáculos que no le han permitido tener la relevancia debida dentro del desarrollo político, social y económico de México. Entre los más serios, los referentes a su área financiera, particularmente en los ingresos de su sistema tributario; por lo anterior, resulta importante previamente a describir y analizar al Gobierno Municipal en lo general, y en lo particular su aspecto tributario, describir y analizar el fundamento Constitucional que le ha dado vida a éste y a su sistema tributario.

El ámbito de Gobierno Municipal

Como se mencionó en el punto anterior, para poder comprender y analizar al ámbito de Gobierno Municipal y su sistema fiscal actual, resulta necesario describir y analizar el Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, por ser éste el fundamento o pilar de esta forma de organización política en México; esto es así, porque la transformación de la cual ha sido objeto a lo largo de la historia moderna el Gobierno Municipal y su Sistema Tributario o Fiscal se puede observar en la evolución

se observa la forma de gobierno municipal que trasplantó el Estado Romano al español, y éste a su vez incorporó al Estado Mexicano en el proceso de conquista de la Nueva España.

del Artículo 115 Constitucional, desde su promulgación en 1917 hasta su última reforma en 1999.

Efectivamente, en las reformas del Artículo 115 Constitucional se puede observar el desarrollo del cual ha sido objeto el Municipio Mexicano en sus áreas de gobierno y tributaria, principalmente en las reformas de 1983 y 1999, puesto que aun y que ese Artículo Constitucional ha sufrido diez reformas a lo largo de su historia, sólo dos de ellas, las de 1983 y 1999, han sido de trascendencia para el Municipio Mexicano en su sistema tributario y de gobierno.

Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983

En primer lugar se analiza la reforma constitucional de mayor trascendencia fiscal para el Municipio, la de 1983, ésta tuvo su origen porque a principios de los ochenta el federalismo centralizado que ejercía el Gobierno Federal después de siete décadas se encontraba sumamente desgastado y resultaba necesario darle un nuevo respiro;¹⁴ en dicha reforma y adiciones

¹⁴ Posteriormente a la Revolución Mexicana y a la conformación y promulgación de la Constitución Política de México en 1917, el municipio siguió en su estancamiento político, administrativo y principalmente financiero, puesto que aun y cuando en el Artículo 115 de la nueva Constitución se consideró la autosuficiencia financiera para realizar las tareas de gobierno y administración municipal a través de ciertos instrumentos financieros de carácter tributario, la realidad era y es al día de hoy totalmente diferente. Efectivamente, los recursos que se generaban y generan en la nación, principalmente fiscales, se han centralizando fundamentalmente en los ámbitos de Gobierno Federal y Estatal lo que no ha permitido fortalecer, tal y como los revolucionarios se habían propuestos, al ámbito de Gobierno Municipal. Ahora bien, esa centralización de recursos públicos en los años subsecuentes a la Revolución Mexicana fue hasta cierto punto necesaria, ya que la centralización del desarrollo nacional en las décadas

realizadas a ese Artículo Constitucional, se enfocaron a proporcionar al Municipio un conjunto de poderes propios para convertirlo en un verdadero nivel de organización política y administrativa, no así de gobierno, pero sí de organización administrativa, pues era necesario encontrar una fórmula que garantizase al Municipio los medios necesarios para cumplir con sus funciones propias, a fin de posibilitar su desarrollo y sobre todo para asegurar el ejercicio real de su libertad.

Pero lo más destacado de esta reforma para nuestro tema de estudio ha sido que esta fue la primera reforma significativa para el sistema tributario municipal, pues en ella se establecieron los actos y actividades gravables de los cuales obtendría recursos tributarios propios este ámbito de gobierno para la realización de su gestión de gobierno. Dicha reforma estableció los conceptos fiscales actuales y más representativos económicamente hablando para el Gobierno Municipal, el impuesto predial y los derechos derivados por la prestación del servicio de agua potable y drenaje.

siguientes a la revolución de 1910 era necesaria, particularmente en los treinta, por el proceso de industrialización y urbanización del país. Es decir, esa centralización de funciones, y principalmente de recursos financieros, de cierto modo resultaba necesario para el nuevo Federalismo, ya que al finalizar la Revolución el nuevo régimen tenía y debía crear la infraestructura para unificar e impulsar el desarrollo del país, responsabilidades que fueron asumidas en aquel momento por el ámbito de Gobierno Federal. Dicha etapa, de formación y consolidación del federalismo, llegó a su declive y punto más crítico a finales de los setenta, por lo que fue necesario, a fin de salir de esa crisis, iniciar un proceso consistente en descentralizar facultades, funciones y recursos del nivel de gobierno federal y estatal al municipal por ser este ámbito de gobierno, como en sus inicios en el Estado Azteca, Romano, Español y de la Nueva España, la forma de organización política más adecuada para resolver la problemática de las regiones.

Aquí cabría citar, a fin de apreciar el contexto por el cual se dio esta reforma, y previamente a comparar los textos reformados del citado Artículo 115 Constitucional, los argumentos vertidos en las consideraciones del dictamen emitido en fecha 28 de diciembre de 1982 al Proyecto de Decreto para la reforma constitucional del Artículo 115 de 1983. En dichas consideraciones se argumentaron básicamente las siguientes razones:

El municipio libre es, sin duda alguna, la célula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio; en todos y cada uno de los municipios que integran la República Mexicana, hay una parte de la historia nacional.

Los ayuntamientos sostienen un contacto directo con la ciudadanía, normalmente mayor que el que ejercen otras autoridades a nivel estatal y federal y por ello, son quienes aportan experiencias recientes que sirven de fundamento de la actividad política informada y consciente.

La realidad ha desfasado la acción municipal por lo que ahora habrá de recorrer un largo camino para convertir en verdad operativa el postulado constitucional que define al Municipio como la unidad básica de nuestra organización política y social; incorporándose en las mejores condiciones posibles a la lucha por el desarrollo integral de la Nación.

Expresada la voluntad política de abandonar los modelos centralistas que pudieran haberse configurado en diversos ordenes y de fincar las bases reales del desarrollo integral, mal podría soslayarse la necesidad de fortalecer la instancia municipal y la estatal, a cuyo efecto necesariamente la federación debe, en todo momento, con pleno respeto a sus autonomías, revisar la propia y previo consenso ya expresado en la consulta popular, proponer nuevas reglas de convivencia que hará posible servir mejor a la comunidad, principio y fin de la actividad gubernamental.

El dictamen elaborado por el H. Senado de la República, modificó la iniciativa presidencial en los términos expresados en dicho documento, atendiendo a razonamientos que esta Comisión estima validos y por ende los hace propios, y hábida cuenta de que a esta Cámara de Diputados presentaron con antelación iniciativas de los Congresos de los estados de [...] así como una Iniciativa de los miembros del Partido Revolucionario Institucional ante la "LI" Legislatura para determinar los conceptos de ingreso que conforman la Hacienda Municipal, estas Comisiones estiman que dichas iniciativas encuentran su desahogo en el dictamen que hoy se emite [...]

La determinación de los impuestos cuya recaudación beneficiará al municipio así como de ciertos derechos, no hace limitativos los renglones de ingresos y sí permite inicialmente, conocer con certeza las fuentes primarias propias e intocables del haber municipal [...]¹⁵

Como se puede apreciar, el espíritu de la reforma de 1983 era el de actualizar la acción municipal en el contexto nacional, rompiendo con ello los modelos centralistas en los que se había caído. Esto se iba a dar o se intento lograr, fortaleciendo la instancia municipal a través de la determinación de fuentes tributarias propias e intocables que permitiesen determinar Impuestos y Derechos cuya recaudación beneficiaran al Municipio.

Lo anterior al día de hoy sólo ha significado un paso importante hacia ese fortalecimiento municipal tan buscado, pero sólo ha sido el primero de muchos por realizar, porque si bien es cierto esa reforma de 1983 le ha dado al Municipio Mexicano un sistema tributario propio, no es menos cierto que él mismo no ha tenido el impacto económico, y por ende

¹⁵ Dictamen de la Cámara de Diputados de la LI Legislatura, 28 de diciembre de 1982.

político y social que se buscaba y busca al día de hoy, por ello, son las múltiples razones que se estudiarán y analizarán en el desarrollo de este estudio académico.

Ahora bien, retomando las reformas y adiciones realizadas al texto constitucional del Artículo 115 en 1983, se destacan principalmente las encaminadas a fortalecer el sistema tributario municipal, particularmente las realizadas a las fracciones III y IV, y se destacan éstas, porqué hasta antes de esa reforma de 1983 el Municipio no contaba realmente con una asignación de actos y actividades gravables por parte de la Constitución, misma que le permitiese establecer los elementos tributarios medulares de su sistema tributario, tal y como se puede apreciar en el comparativo presentado a continuación:

Texto del Artículo 115 Constitucional de 1917 a 1982

Artículo 115.- Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

[...]

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

[...]

Texto del Artículo 115 Constitucional de 1983 a 1999

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

teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- 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 esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

[...]

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

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

[...]

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos *a)* y *c)*, ni concederán exenciones en relación con las mismas [...]

Como se observa de la anterior transcripción, hasta antes de la reforma de 1983 el Gobierno Municipal no contaba con actos y actividades gravables debidamente precisadas que le permitiesen establecer los elementos esenciales de su sistema tributario; y que tal y como se aprecia de la lectura de la fracción II de ese Artículo constitucional, los Municipios sí tenían la libertad de administrar su hacienda, pero la misma se conformaba de las contribuciones que las Legislaturas de los Estados les establecieran.

Es decir, los Municipios sí administraban su hacienda, en particular su sistema tributario municipal, pero de nada servía porque los elementos esenciales de ese Sistema Tributario eran asignados por el Poder Legislativo de la Entidad Federativa respectiva, lo que daba como consecuencia que este Poder igual le asignaba ciertos elementos tributarios representativos económicamente hablando, como igual sólo le asignaba ingresos fiscales simbólicos; desembocando lo anterior, en una presencia nula de *facto* y de *iure* de un sistema tributario municipal, por la falta de elementos tributarios propios previamente asignados por la Constitución.

Como el propio autor Valencia Carmona corrobora en su obra al señalar:

[...] pese a los buenos propósitos de los constituyentes, la fórmula hacendaria original que aprobaron confinó al municipio mexicano a las fuentes de ingreso de más bajo rendimiento, en virtud de que las legislaturas locales, que tenían la última palabra en cuanto a su autonomía financiera, otorgaron usualmente los

recursos mínimos para atender a sus necesidades, conduciendo aquélla institución a una seria postración económica.¹⁶

A efecto de asistir lo anterior, se puede apreciar en las tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación previamente a las reformas de 1983 y transcritas a continuación el ambiente jurídico-tributario municipal existente, que no era otro, que la ausencia completa de una competencia fiscal municipal definida y la dependencia tributaria y financiera municipal total hacia los Poderes Legislativos de los Estados; y esto, en razón del centralismo que imperaba por parte de la Federación, y en su proporción, por el de los Estados a través de sus Congresos.

No. Registro: 256,455

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

39 Sexta Parte

Tesis:

Página: 41

Genealogía: Informe 1972, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 157.

IMPUESTOS MUNICIPALES. NO LOS PUEDEN ESTABLECER LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO, SINO LA LEGISLATURA LOCAL.

Es cierto que el Artículo 115, de la Constitución General de la República concede autonomía a los Municipios para administrar libremente su hacienda y que la misma se formará con las

¹⁶ S. Valencia Carmona, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2003, p. 220.

contribuciones que señalen las Legislaturas Locales; pero esta libertad no significa que los Municipios puedan, a su arbitrio, establecer contribuciones, pues esto, según tal precepto constitucional, corresponde a dichas Legislaturas y lo que se confiere a los Municipios es la administración de su hacienda, en los términos que fijen las leyes ordinarias, que es un aspecto diferente al de establecer las contribuciones, aun cuando se recauden por su conducto, como lo dispone, además, el Artículo 147 de la Constitución Política del Estado de México; ni la Ley de Hacienda Municipal faculta a los Ayuntamientos para fijar por sí mismos determinado impuesto, sino que corresponde a la Legislatura del Estado, conforme a lo dispuesto por el Artículo 70, fracción XX, de la citada Constitución local, discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formulan los Ayuntamientos, así como decretar los ingresos que deben constituir la hacienda municipal, según la fracción VI del repetido Artículo 70, por lo que corresponde al Congreso Local establecer los impuestos que son suficientes para cubrir el presupuesto del Estado y fijar las leyes correspondientes a los impuestos para los efectos ya mencionados.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión A-152/72. Bacardí y Compañía, S. A.
19 de marzo de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Antonio Ríos.

No. Registro: 331,035

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

LVII

Tesis:

Página: 219

**CONTRATOS SOBRE CONTRIBUCIONES,
CELEBRADOS POR LOS MUNICIPIOS.**

Es cierto que los Municipios pueden administrar libremente sus bienes y sus ingresos, pero es preciso que la legislatura del Estado respectivo, señale al Ayuntamiento los ingresos de que puede disponer, y, por lo tanto, los Ayuntamientos no pueden señalar esas bases, ni tienen libertad de hacer contratos transmitiendo a particulares, el derecho de crear impuestos dentro de ciertos límites, o señalando, cuando menos, el máximo del tanto por ciento sobre recaudación que deben pagar los causantes, por el giro mercantil respectivo, y si se celebra un contrato, de esa naturaleza, ni siquiera las legislaturas pueden aprobarlo en términos generales, sino que es forzoso que hagan uso de su facultad privativa, para señalar los impuestos, en el concepto de que no pueden renunciar a esa obligación, ni autorizar a los Ayuntamientos, para que no administren sus bienes, sino que deben fijar, o una cantidad alzada o un tanto por ciento de sus productos, para darle en pago a los contratantes, o autorizar ese egreso cuando se trate de contratos cuya duración forzosamente exceda del tiempo o plazo que las leyes señalen para el funcionamiento de cada cuerpo municipal; por lo que para que no se quebrante el espíritu del Artículo 115 constitucional, no puede pactarse que algún particular se haga cargo de todos los derechos y obligaciones de un Ayuntamiento, a cambio de un suma convenida, porque tal estipulación equivaldría a encomendar a los particulares la explotación de los ingresos de los Municipios.

Amparo administrativo en revisión 3977/36. Gavito Hermanos y Compañía. 8 de julio de 1938. Unanimidad de cinco votos. Relator: José María Truchuelo.

No. Registro: 288,555

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

VII

Tesis:

Página: 1419

HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS.

Aun cuando la fracción II del Artículo 115 de la Constitución, dispone que corresponde a la Legislatura de los Estados la facultad de señalar los impuestos de que debe formarse la hacienda municipal, esto debe entenderse respecto de aquellas entidades que han entrado al régimen constitucional, pero en los lugares en que no se ha constituido el poder público con arreglo a la Constitución, existe la imposibilidad material que impide la realización de ese precepto, y estando los gobernadores provisionales obligados a procurar ante todo la existencia de los Municipios, tienen necesidad de señalar los impuestos necesarios para ello, y tal hecho no importa la violación del Artículo 115 de la Constitución.

Amparo administrativo en revisión. Cruz Federico. 17 de noviembre de 1920. Mayoría de siete votos. Ausentes: Benito Flores e Ignacio Noris. Disidentes: Alberto M. González y Agustín Urdapilleta. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Como se puede apreciar del texto transcrito de las tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la Quinta, Sexta y parte de la Séptima Época, el Municipio Mexicano carecía de una competencia fiscal definida aunado a una dependencia total en los Poderes Legislativos de los Estados, y por ende al arbitrio de éstos para determinar los ingresos fiscales propios a recaudar por éste; lo anterior demuestra la ausencia completa de un sistema tributario municipal y la nula condición jurídica

tributaria durante ese periodo, lo que significó el acabose de cualquier ingreso fiscal municipal en aquel tiempo.

Y es que con la reforma de 1983, tanto la realizada en su totalidad a la fracción III, al introducir la obligación de los ayuntamientos de prestar los servicios públicos, facultando con ello para percibir ingresos fiscales por concepto de Derechos; como la realizada a la fracción cuarta, incisos *a)* y *c)*, la cual también se reformó en su totalidad, se facultó a los Gobiernos Municipales a manejar su hacienda señalando a éstos de donde obtendrían sus ingresos públicos de carácter fiscal, así como los conductos para ello.

Esta reforma como se mencionó al principio, ha sido la más trascendental para el área tributaria municipal, pues en ella se establecieron las actividades y actos gravables conformantes del sistema tributario municipal actual, derivando de la misma los ingresos públicos tributarios más significativos al día de hoy, los Impuestos derivados de la propiedad inmobiliaria y los derechos por la prestación de servicios públicos; los cuales una vez explotados adecuadamente, se tiene la certeza de que representarán en gran proporción y en la realidad, la autonomía y autosuficiencia financiera del ámbito de gobierno Municipal.

Para apreciar las consecuencias posteriores en el ámbito jurídico-tributario municipal a raíz de la reforma de 1983, se transcriben las tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante parte de la Séptima Época, Octava y de la Novena, mismas que abarcaron los años comprendidos entre 1983 y 1998; las cuales pudiesen dividirse en dos grupos.

Por un lado, aquéllas donde se observa cómo se refrenda la nueva competencia fiscal asignada en materia de propiedad inmobiliaria; y por otro, aquéllas donde se puede apreciar las controversias constitucionales surgidas en materia de derechos por la disputas que los Municipios enfrentaban con

las Entidades Federativas y la Federación por el manejo y administración de los servicios públicos recién asignados por la Constitución Política al primero de éstos.

ARTICULO 115, FRACCION IV, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EL PLANTEAMIENTO DE VIOLACIÓN AL, NO IMPLICA EL POSIBLE EJERCICIO POR PARTE DE LA AUTORIDAD ESTATAL DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES PRIVATIVAS DE LA FEDERACIÓN Y, EN CONSECUENCIA, NO SE SURTE LA COMPETENCIA DEL PLENO.

El Artículo 115 constitucional, en su fracción IV, inciso c), no consagra una facultad privativa de la Federación al señalar que los bienes inmuebles de ésta no podrán ser gravados con impuestos locales, sino que tal declaración viene a constituir el límite de la atribución que tienen las Legislaturas de los Estados y autoridades municipales para establecer y recaudar, respectivamente, los impuestos que afecten los inmuebles ubicados dentro de sus jurisdicciones; luego entonces, de ningún modo puede considerarse que la posible inobservancia de la exención prevista en el Artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, se traduzca en el ejercicio, por parte de la autoridad estatal, de una atribución reservada a la Federación, pues como se dijo, ni siquiera dicha disposición contempla una verdadera facultad a favor de aquélla, sino que únicamente delimita el campo de aplicación de las leyes fiscales locales dirigidas a gravar la propiedad inmobiliaria. Así pues, aun cuando fueran fundados los conceptos de violación aducidos por la parte quejosa, en el aspecto antes indicado, ello significaría únicamente que el cobro del impuesto predial reclamado es violatorio de garantías por su oposición a lo establecido en el Artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso c), pero no porque dicho cobro invada el ámbito de atribuciones de la autoridad federal.

Amparo en revisión 3090/86. Comisión Federal de Electricidad. 30 de septiembre de 1986. Mayoría de doce votos. Disidentes:

Mariano Azuela Güitrón, Santiago Rodríguez Roldán, Fausta Moreno Flores, Juan Díaz Romero y Jorge Olivera Toro. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano.

Amparo en revisión 3018/85. Petróleos Mexicanos. 18 de febrero de 1986. Mayoría de catorce votos. Disidentes: Mariano Azuela Güitrón, Fausta Moreno Flores, Carlos del Río Rodríguez y Jorge Olivera Toro. Ponente: Fernando Castellanos Tena. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

ACTIVO DE LAS EMPRESAS, IMPUESTO AL. LA LEY RELATIVA, AL DETERMINAR SU OBJETO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

Es cierto que, de conformidad con las reformas constitucionales de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres al Artículo 115, fracción IV, se estableció que los ingresos provenientes de contribuciones que las legislaturas estatales impusieran sobre la propiedad inmobiliaria serían para los municipios; pero tal reforma no debe ser llevada al extremo de considerar que corresponde al municipio el cobro y administración de las contribuciones que toman en cuenta algún aspecto de la propiedad inmobiliaria para integrar la base sobre la cual deben pagarse (como acontece en el impuesto al activo de las empresas) y que, consecuentemente, su creación sea facultad exclusiva de las legislaturas estatales.

Tesis de jurisprudencia 25/1990, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada, celebrada el miércoles veintiuno de noviembre en curso, por unanimidad de 20 votos de los señores ministros; Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José

Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez. Ausente: Santiago Rodríguez Roldán. México, D. F., a 28 de noviembre de 1990.

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.
EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE
DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ INVADE
LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ESTADO
DE OAXACA, EN LA PARTE QUE REGLAMENTA
EL TRANSPORTE.**

De conformidad con la interpretación gramatical y genético-teleológica del Artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, la facultad de prestar los servicios públicos que en el mismo se señalan corresponde a los Municipios y, sólo cuando fuere necesario y así lo determinen las leyes, se podrá establecer la concurrencia del Estado en dichas materias. También el Artículo referido establece la facultad de las Legislaturas Locales de ampliar la esfera competencial del Municipio, a través de la autorización para prestar otros servicios públicos no contemplados en la enumeración que se hace en los incisos *a)* al *h)* de la fracción III del precepto señalado. Por otra parte, el Artículo 124 de la Ley Fundamental previene que las facultades no reservadas para la Federación corresponden a los Estados. De esta forma, a éstos corresponden las facultades no expresamente reservadas por la Constitución a la Federación y a los Municipios. La distribución de competencias entre la Federación y los Estados se complementa con lo preceptuado en los Artículos 117 y 118 del Código Supremo, donde se otorgan limitaciones absolutas y condicionadas a las entidades federativas. Por otro lado, el Artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, tampoco encomienda el servicio público de transporte a los Municipios reiterándose, en lo general, las facultades señaladas en el numeral 115, fracción III, de la Constitución General de la República, por lo que debe estimarse que la

facultad en materia de transporte se surte a favor de los poderes del Estado de Oaxaca. Asimismo, la fracción LIII del Artículo 59 de la Constitución del Estado de Oaxaca faculta al Congreso Local a legislar en todo aquello que la Constitución General y la particular del Estado no sometan expresamente a las facultades de cualquier otro poder. Consecuentemente, la expedición por parte del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez del Reglamento de Tránsito y Transporte invade la esfera competencial del Estado en la parte que regula el transporte, por lo que debe declararse su invalidez constitucional.

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 84/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA PRESTAR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO CON EL CONCURSO DEL ESTADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, CONSTITUCIONAL. DEBEN RECABARSE PRUEBAS QUE DEMUESTREN LA CAPACIDAD DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO PARA SU PRESTACIÓN.

El Artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal establece al efecto que los Municipios, con el concurso de los Estados

cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo, entre otros, el servicio de agua potable y alcantarillado; por tanto, esta disposición revela la posibilidad de una actuación individualizada por parte del Municipio o conjunta entre éste y el Estado, lo que deberá analizarse en la sentencia definitiva y de lo que eventualmente se advierte la posibilidad de tener que determinar si el Municipio puede o no prestar el servicio en forma individual o tenga que hacerlo de manera conjunta, para lo cual deben recabarse las pruebas respecto de la situación real que guarda la prestación del servicio.

Recurso de reclamación en la controversia constitucional 51/96. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Del texto transcrito de las tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante las épocas que abarcaron los años de 1983 a 1998, se observan las consecuencias jurídicas siguientes: La convalidación de la nueva competencia fiscal otorgada al Municipio por la Constitución; y las disputas por la prestación, manejo y administración de los servicios públicos asignados al municipio, entre éste con la Federación y el Estado, dando como consecuencia a su vez, una nueva reforma constitucional en 1999 cuya finalidad fue refrendar con mayor precisión la competencia fiscal municipal.

Lo cierto es, fuera de todo este primer proceso transitorio de adaptación jurídico-fiscal, que lo más destacado de esta reforma ha sido lo significativa que ésta ha sido para el Sistema Tributario Municipal actual, pues en ella se establecieron los actos y actividades gravables de los cuales el Municipio

obtendría recursos tributarios propios para la realización de su gestión de gobierno.

Es decir, esta reforma estableció los conceptos fiscales que al día de hoy son los mas representativos económicamente hablando para el Gobierno Municipal, el impuesto predial y los derechos derivados por la prestación del servicio de agua potable y drenaje, lo que independientemente de su rendimiento económico, no deja de ser un gran paso hacia la autonomía y autosuficiencia financiera del municipio.

Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1999

Continuando con el análisis de las reformas más trascendentes y significativas para el Municipio, tanto en lo tributario como en lo gubernamental, se observa la última realizada en fecha 23 de diciembre de 1999; ésta al igual que la reforma de 1983, ha sido muy significativa para el Municipio Mexicano en lo que a su aspecto tributario refiere, pues en ella, adicionalmente de habersele reconocido como un ámbito de gobierno más y no sólo como una organización administrativa y política, le reiteró con mayor precisión su competencia tributaria, específicamente en materia de Impuestos Inmobiliarios y Derechos, y le estableció una mejor condición jurídica para ejercer su potestad tributaria e incidir sobre el proceso legislativo que las Legislaturas de los Estados realizan sobre los actos y actividades gravables de su competencia fiscal.

Ahora bien, dichas reformas de 1999 tuvieron su origen no sólo para darle mayor capacidad de gobierno en lo general y en lo particular en materia de potestad tributaria al municipio, sino para evitar las disputas entre los Municipios con las Entidades Federativas y la Federación por el manejo y administración de

los servicios públicos, y específicamente, en cada una de las materias que abarcaba la competencia tributaria municipal.

Para apreciar mejor lo anterior, y previamente a comparar los textos reformados del Artículo 115 Constitucional, se transcriben las consideraciones argumentadas en el dictamen emitido en fecha 25 de junio de 1999 al Proyecto de Decreto para la Reforma Constitucional del Artículo 115 de 1999. En dichas consideraciones se argumentó básicamente lo siguiente:

5.- Por ello, se coincide con la Colegisladora y los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de modificar el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover la renovación y fortalecimiento municipal [...]

6.- Así entonces, las reformas y modificaciones objeto del presente dictamen tienen como fondo la redistribución de facultades, funciones y responsabilidades, sin soslayar que la cooperación y coordinación entre entidades federativas y municipios o bien, entre éstos, consolidaran el desarrollo de las comunidades y regiones, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

7.- Las comisiones dictaminadoras coincidieron en que el municipio es la entidad política organizadora comunalmente, como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación en su régimen interior; por tanto, el Municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política.

Además, el Municipio es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional; es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población.

8.- La reforma al Artículo 115 que entro en vigor en 1984, fue importante en tanto que implantó no sólo la libertad que el

municipio tiene para la administración de su patrimonio, sino proporcionaba también los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal. La reforma también preciso cuales serían los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, en forma exclusiva o coordinadamente con los Estados, con lo cual se alejo a la institución municipal de las frecuentes intromisiones que los gobiernos estatales realizaron en otros municipios.

9.- Si bien las modificaciones anteriores constituyeron un parteaguas en la historia municipal, fueron insuficientes a la luz de la nueva realidad socio política imperante a lo largo y ancho del territorio nacional [...]

10.- Prueba de lo anterior, es el esfuerzo que el gobierno federal ha realizado para impulsar el proceso descentralizador en beneficio de los estados y municipios, fortaleciendo su presencia en las tareas del desarrollo nacional [...]

14.- De igual manera, es práctica frecuente que se diriman entre los municipios, estados y la federación disputas por territorios, por el manejo y administración de los servicios públicos, por la realización de obras públicas de carácter local, por la gestión en la seguridad pública, así como por la competencia tributaria. Es en este sentido que la ciudadanía encuentra en su municipio el de orden de gobierno que puede fortalecer sus procesos de construcción y mejoramiento de condiciones de vida; de igual manera, es el municipio el conducto para que los gobiernos estatal y federal adopten medidas que puedan corregir en estos espacios de la vida pública, la corrupción, la ineficiencia administrativa, la ausencia de recursos y la subordinación que padecen ante el centralismo que aún impera. Estos son los intereses que deben prevalecer, y es en este sentido lo que la iniciativa que ahora se presenta busca impulsar.

[...]

16.- El conjunto de reformas y modificaciones propuestas, a juicio de las comisiones dictaminadoras, son susceptibles de agruparse en tres grandes vertientes que, de aprobarse el

presente dictamen, darán sentido y congruencia a los propósitos de fortalecimiento del municipio mexicano que animaron a todas las iniciativas. Estas son:

[...]

b) Mayor precisión y ampliación de las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios.

La fracción III del Artículo en cuestión, ha sido uno de los avances más importantes dados en la reforma de 1983. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo y en vista de la experiencia vivida por todos los ordenes de gobierno ante esa innovación mayor de dicha reforma, se considera que la propuesta de la H. Colegisladora, representa un avance significativo para ampliar en lo que considera conducente frente a dicha experiencia; dar mayor precisión y modernizar la terminología y, también vincular estos conceptos con otros preceptos constitucionales recientemente introducidos. Así entonces, observamos en la nueva redacción propuesta en los incisos *a)*, *b)*, *g)* y *h)* que se avanza en el sentido planteado anteriormente.

c) Mayor conceptualización de la capacidad de gobierno del Municipio.

[...]

Como se aprecia en el texto propuesto, en el primer párrafo de la fracción I, se ofrecen dos planteamientos significativos, ya que por un lado se define que cada Municipio será “gobernado” por un ayuntamiento, que no como en el texto vigente, “administrado”. Esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional, la función del ayuntamiento en el municipio como orden gubernamental.

[...]

Asimismo en la fracción IV, destacadamente en los últimos cuatro párrafos, se logra establecer mejores condiciones jurídicas para que los Municipios puedan incidir en la potestad tributaria de los estados, en aquellos rubros que la propia constitución y la ley les otorga. En todo caso, se sostiene el principio federalista de que las legislaturas estatales sean definitorias para mantener

la conducción de la potestad tributaria que corresponde a las entidades federativas [...]»¹⁷

Como se puede apreciar, el ánimo de esta reforma fue el de darle continuidad al espíritu de la reforma de 1983, el de introducir en el contexto nacional la acción municipal mediante el fortalecimiento de éste, a través, entre otras cosas, de la determinación de las fuentes tributarias propias; lo anterior, porque se había considerado insuficiente la reforma de 1983 para alcanzar el objetivo planteado y planeado en aquel entonces.

Y eso, por carencias legales tales como: La falta de precisión en las funciones de los servicios públicos que los Municipios tendrían a su cargo, y; la falta de conceptualización de la capacidad de gobierno del Municipio, pues ello originaba de manera frecuente la disputa entre los ordenes de gobierno Federal y Estatal con el Municipio en múltiples aspectos como el de la competencia fiscal en materia de Impuestos y Derechos.

Ahora bien, de las reformas realizadas al texto constitucional del Artículo 115 en 1999, se pueden destacar principalmente la encaminada a dar mayor precisión a los actos y actividades gravables asignadas dentro de la competencia fiscal del municipio; y la encaminada a proveer de mayor capacidad de gobierno para incidir en la potestad fiscal tributaria que se ejerce sobre los actos gravables de su competencia fiscal por parte del Poder Legislativo del Estado; las cuales se ven reflejadas en las reformas y adiciones realizadas a las fracciones III y IV del citado Artículo 115 Constitucional, tal y como se aprecia en el comparativo que se presenta a continuación:

¹⁷ Dictamen de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, 25 de junio de 1999.

Texto del Artículo 115 Constitucional de 1983

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa [...] y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

[...]

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- 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 esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

[...]

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

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

[...]

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas [...]

Texto del Artículo 115 Constitucional de 1999 a la fecha

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

[...]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- 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 esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

[...]

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

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

[...]



EL FORTALECIMIENTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL
A TRAVÉS DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD LEGISLATIVA

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas [...]

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

Se puede señalar de la anterior transcripción, que esta reforma, adicionalmente de haberle dado mayor fortaleza a la gestión de gobierno de los municipios al reconocerle como verdaderos ordenes de gobierno y no sólo como administradores, como señala el autor Santana Loza, “ésta ha creado una nueva concepción relevante dentro del Estado Mexicano al definir de forma constitucional los tres ámbitos de gobierno”,¹⁸ además de ello, permitió fortalecer un poco más el aspecto tributario municipal en lo que a su competencia y potestad fiscal refiere, pues tal y como se puede apreciar en las reformas y adiciones realizadas, se definió con mayor precisión los actos y actividades gravables del municipio y se proveyó de mayor capacidad de gobierno en materia de potestad fiscal.

Efectivamente, con la adición realizada a la fracción tercera se puede apreciar como se actualizaron algunos de los conceptos ahí señalados, destacando lo referente a que los servicios son en principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrentes con el Gobierno Estatal o Federal; asimismo, se estableció la facultad del Ayuntamiento

¹⁸ S. Santana Loza, *Artículo 115 Constitucional; Historia y Reformas de 1999*, México, Indetec, 2003, p. 5.

para transferir al Estado mediante convenio algunas de sus funciones o servicios, pero, siempre y cuando sea voluntad expresada por una mayoría calificada de los integrantes del cabildo. Lo anterior ha tenido como consecuencia, evitar las disputas constantes de los Municipios con las Entidades Federativas y la Federación por el manejo y administración de los servicios públicos, los cuales son únicamente de competencia tributaria municipal.

A su vez en la fracción IV segundo párrafo del citado Artículo 115 Constitucional, se incorporó la posibilidad de adicionar al pago del Impuesto Predial los bienes inmuebles del sector paraestatal utilizados por particulares, los denominados bienes inmuebles concesionados, además de que a esa fracción se le agregó un tercer párrafo en el cual se garantizó el derecho de iniciativa en materia tributaria para cada Ayuntamiento, el cual faculta en la actualidad a los municipios, a través de éstos, a proponer a las legislaturas locales los elementos valorativos para el cobro de las contribuciones fiscales de su competencia, lo ha que significado el establecimiento de una mejor condición jurídica municipal para incidir en la potestad tributaria que los Estados ejercen sobre los actos y actividades gravables de su competencia.

A efecto de asistir lo anterior, se puede apreciar en las tesis aisladas y jurisprudenciales pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la época que comprende los años previos a la reforma de 1999, y transcritas a continuación, la nueva situación que imperaba en el ambiente jurídico-tributario municipal, la cual constaba básicamente de dos aspectos: un primer aspecto, consistente en la falta de precisión de la recién asignada competencia fiscal tras la reforma de 1983, cuya consecuencia derivaba en controversias constitucionales en materia de Derechos por las disputas entre los Municipios y las Entidades Federativas y la Federación

por el manejo y administración de los servicios públicos; y un segundo, referente a la carencia de una mejor condición jurídica que le permitiese incidir en la potestad tributaria estatal ejercida sobre los actos y actividades gravables de su competencia.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA PRESTAR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO CON EL CONCURSO DEL ESTADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, CONSTITUCIONAL. DEBEN RECABARSE PRUEBAS QUE DEMUESTREN LA CAPACIDAD DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO PARA SU PRESTACIÓN.

El Artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal establece al efecto que los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo, entre otros, el servicio de agua potable y alcantarillado; por tanto, esta disposición revela la posibilidad de una actuación individualizada por parte del Municipio o conjunta entre éste y el Estado, lo que deberá analizarse en la sentencia definitiva y de lo que eventualmente se advierte la posibilidad de tener que determinar si el Municipio puede o no prestar el servicio en forma individual o tenga que hacerlo de manera conjunta, para lo cual deben recabarse las pruebas respecto de la situación real que guarda la prestación del servicio.

Recurso de reclamación en la controversia constitucional 51/96. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.
EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE
DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ INVADE
LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ESTADO
DE OAXACA, EN LA PARTE QUE REGLAMENTA
EL TRANSPORTE.**

De conformidad con la interpretación gramatical y genético-teleológica del Artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, la facultad de prestar los servicios públicos que en el mismo se señalan corresponde a los Municipios y, sólo cuando fuere necesario y así lo determinen las leyes, se podrá establecer la concurrencia del Estado en dichas materias. También el artículo referido establece la facultad de las Legislaturas Locales de ampliar la esfera competencial del Municipio, a través de la autorización para prestar otros servicios públicos no contemplados en la enumeración que se hace en los incisos *a)* al *h)* de la fracción III del precepto señalado. Por otra parte, el Artículo 124 de la Ley Fundamental previene que las facultades no reservadas para la Federación corresponden a los Estados. De esta forma, a éstos corresponden las facultades no expresamente reservadas por la Constitución a la Federación y a los Municipios. La distribución de competencias entre la Federación y los Estados se complementa con lo preceptuado en los Artículos 117 y 118 del Código Supremo, donde se otorgan limitaciones absolutas y condicionadas a las entidades federativas. Por otro lado, el Artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, tampoco encomienda el servicio público de transporte a los Municipios reiterándose, en lo general, las facultades señaladas en el numeral 115, fracción III, de la Constitución General de la República, por lo que debe estimarse que la facultad en materia de transporte se surte a favor de los poderes del Estado de Oaxaca. Asimismo, la fracción LIII del Artículo 59 de la Constitución del Estado de Oaxaca faculta al Congreso Local a legislar en todo aquello que la Constitución General y la particular del Estado no sometan expresamente a las facultades

de cualquier otro poder. Consecuentemente, la expedición por parte del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez del Reglamento de Tránsito y Transporte invade la esfera competencial del Estado en la parte que regula el transporte, por lo que debe declararse su invalidez constitucional.

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 84/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

IMPUESTO PREDIAL. SON INCONSTITUCIONALES LAS LEYES QUE FACULTAN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A ACTUALIZAR, POR MEDIO DE TABLAS DE VALORES CATASTRALES, LA BASE GRAVABLE DEL TRIBUTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).

Los Artículos 1o, fracción VIII, 2o., 5o. y 7o. de la Ley de Ingresos del Municipio de Culiacán, Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y tres; 47, 48, 51, 52 y 55 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa; y 4o., 7o., fracciones VII y VIII, 12, 13, 17 y 25 de la Ley de Catastro, publicada el catorce de julio de mil novecientos cincuenta y uno, ahora abrogada por la ley de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, establecen y regulan el modo en que los causantes deben tributar el impuesto predial, en tanto que en

ellos se plasma el objeto, los sujetos y la base o tarifa; sin embargo, respecto de la base gravable -que se constituye con el “valor catastral” en términos de lo dispuesto en los Artículos 51 y 55 de la mencionada Ley de Hacienda-, no existe seguridad y certidumbre para el causante, pues el hecho de que el Artículo 5o. de la Ley de Ingresos permita actualizar las tablas de valores catastrales que toca elaborar a la Junta Central de Catastro, a la Junta Regional de Catastro y al director general de Catastro, provoca que las autoridades administrativas, con posterioridad al establecimiento del impuesto, intervengan en la determinación de la base en tanto que pueden modificar los valores catastrales de los inmuebles. En esas condiciones, si a la entrada en vigor o con posterioridad al establecimiento del impuesto, las autoridades administrativas tienen la posibilidad de actualizar el valor catastral, que constituye la base del tributo, es evidente que uno de los elementos esenciales del impuesto no queda determinado en la ley, ya que los contribuyentes no tienen la posibilidad de conocer de manera precisa la forma en que deben contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos, pues en cualquier momento, la base de tributación puede ser modificada al arbitrio de las autoridades administrativas, situación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 162, publicada en la página 165, Tomo I, Materia Constitucional, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, ha considerado inconstitucional al establecer “IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.”

Amparo en revisión 385/94. Inmobiliaria Urbana Sinaloense, S.A. y coags. 1o. de abril de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXXVIII/1997,

la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y siete.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL. NO LA AFECTA EL ARTÍCULO 7o. DE LA LEY QUE CREA LAS JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CÍVICO Y MATERIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

Conforme con lo dispuesto en el Artículo 115, fracción IV, primer párrafo, e inciso *c*), tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, y los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Por su parte, el Artículo 7o. de la Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el Estado de Nuevo León, prevé tres supuestos que les permiten obtener recursos económicos para el cumplimiento de sus fines: *a*) los que obtengan por concepto de colectas, aportaciones, festivales, eventos o cualquier otro medio lícito; *b*) los que les correspondan de acuerdo con las Leyes de Ingresos y Egresos del Estado; y *c*) los que les correspondan de acuerdo con la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado. Del examen de este último numeral se concluye que no se afecta la libre administración económica de los Municipios del Estado de Nuevo León, ya que conforme a los dos primeros supuestos, los recursos no provienen de los destinados o que correspondan a los Municipios, en tanto que derivan de recursos propios de los Estados y de entes públicos o

privados ajenos, o de actos que en lo particular lleven a cabo las Juntas con independencia de la Hacienda Municipal; y, respecto del tercer supuesto, tampoco se invade la autonomía municipal, pues no es el precepto en cita el que establece la percepción y destino de los recursos municipales, ya que esto es materia de la Ley de Ingresos Municipal, como lo señala el propio numeral, por lo que es ésta la que, en todo caso, prevé la percepción y destino de ciertos ingresos para las Juntas de mérito. Por último, debe destacarse que la libre administración de la Hacienda Municipal no se traduce en una percepción y distribución o aplicación arbitraria e irrestricta de los recursos y bienes por parte de los Municipios, sino que la administración hacendaría se encuentra acotada en términos de la propia disposición constitucional ya mencionada.

Controversia constitucional 2/95. Jesús Hinojosa Tijerina, José Martínez González y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de Presidente Municipal, Secretario y Síndico Segundo del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, respectivamente, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 13 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 49/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

De los textos transcritos de tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas durante la Novena Época por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es posible apreciar, que la instancia de Gobierno Municipal padecía por parte de los Gobiernos

Federal y Estatal una constante intromisión en la prestación de los servicios públicos que legítimamente le correspondían.

Lo anterior trajo como consecuencia, que los Derechos generados por la prestación de esos servicios públicos se encontrasen en disputa entre los ámbitos de gobierno en los máximos tribunales de la nación. Asimismo, se aprecia una nula condición jurídica municipal para incidir en la potestad tributaria que los Congresos Estatales ejercían sobre los actos y actividades gravables de su competencia.

Con esta última reforma, realizada a las fracciones tercera y cuarta, párrafos tercero y cuarto, se buscó actualizar los conceptos ahí precisados, destacando a los servicios públicos como competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes como lo interpretaban el Gobierno Estatal y Federal; asimismo, se le permitió al Municipio adicionar al pago del impuesto predial los bienes inmuebles concesionados por el sector paraestatal, y principalmente se le otorgó la facultad de iniciativa en materia tributaria para proponer a las legislaturas locales en forma individual, los elementos valorativos para el cobro de las contribuciones fiscales.

Ahora bien, el nuevo panorama que se ha presentado en el ámbito jurídico-tributario municipal después de la reforma de 1999 ha sido por un lado, la ratificación de la competencia fiscal otorgada al Municipio, específicamente en materia de Derechos; y por otro, el establecimiento de una condición jurídico-fiscal que le permite intervenir aunque sea de manera parcial en la conformación de los conceptos tributarios de su competencia. A efecto de corroborar lo anterior, se transcriben las tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante los últimos años.

TRÁNSITO. ES UN SERVICIO PÚBLICO QUE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN RESERVA A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI ALGUNO LLEGA A CELEBRAR UN CONVENIO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE ÉSTE LO PRESTE EN EL LUGAR EN EL QUE RESIDE, EL MUNICIPIO, EN TODO MOMENTO, PUEDE REIVINDICAR SUS FACULTADES, PUES UN CONVENIO NO PUEDE PREVALECER INDEFINIDAMENTE FRENTE A LA CONSTITUCIÓN.

El Artículo 115 de la Constitución reserva a los Municipios, entre diversas atribuciones, la de prestar el servicio público de tránsito. Por lo tanto, si un Municipio celebra un convenio con el Gobierno del Estado para que éste lo preste en el lugar en el que reside, el mismo no puede prevalecer indefinidamente frente a la disposición constitucional, por lo que el Municipio, en cualquier momento, puede reivindicar las facultades que se le reconocen en la Constitución y solicitar al Gobierno del Estado que le reintegre las funciones necesarias para la prestación de ese servicio, lo que deberá hacerse conforme a un programa de transferencia dentro de un plazo determinado y cuidándose, por una parte, que mientras no se realice de manera integral la transferencia, el servicio público seguirá prestándose en los términos y condiciones vigentes y, por otra, que en todo el proceso se tenga especial cuidado de no afectar a la población, así como que el plazo en el que se ejecute el programa deberá atender a la complejidad del mismo y a la razonabilidad y buena fe que debe caracterizar la actuación de los órganos de gobierno.

Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número 56/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de dos mil.

HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA “LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002” DEL ESTADO DE SONORA).

El Artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; por su parte, los incisos *a)*, *b)* y *c)*, de la fracción IV mencionada, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaría. El indicado inciso *a)*, dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaría, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del “impuesto predial ejidal”,

ello vulnera lo dispuesto por el Artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público.

Controversia constitucional 25/2002. Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora. 5 de diciembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de diciembre en curso, aprobó, con el número 53/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de diciembre de dos mil dos.

MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE AQUÉLLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De conformidad con lo dispuesto en el mencionado precepto constitucional, los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, incluyendo las tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, las participaciones federales que les sean cubiertas por la Federación, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor;

además, el citado artículo constitucional prevé la prohibición expresa para que las leyes federales y locales establezcan exenciones a favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones señaladas. En consecuencia, si en dichas leyes se establece una exención o cualquiera otra forma liberatoria de pago, con independencia de la denominación que se le dé, y se limita o prohíbe la facultad otorgada a los Municipios de recaudar las mencionadas contribuciones, es innegable que ello resulta contrario al referido Artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que afecta el régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no poder disponer y aplicar esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, les resta autonomía y autosuficiencia económica.

Controversia constitucional 13/2002. Municipio de Hermosillo, Estado de Sonora. 20 de mayo de 2003. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy catorce de julio en curso, aprobó, con el número 44/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de dos mil tres.

**PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES
A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS
LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO
RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV
DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).**

La fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos

tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

Del texto transcrito de las tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante los últimos siete años, se observan las consecuencias jurídicas que se han estado dando a raíz de las reformas de 1999; en ellas se aprecian la convalidación tanto de la competencia fiscal municipal otorgada por la Constitución en su Artículo 115, fracción III como exclusiva del Municipio y la nueva postura jurídica de éste en materia fiscal que asume ante el ejercicio de la potestad tributaria estatal respecto de sus actos y actividades gravables de su competencia.

Finalmente se puede decir que esta reforma al igual que la de 1983, ha sido de gran trascendencia para el área tributaria municipal, pues en ella, se confirmó especificando y detallando las actividades y actos gravables que dan origen a los elementos tributarios municipales del sistema fiscal municipal, establecido en la reforma de 1983; además, de que se fortaleció la potestad fiscal del Municipio otorgándole una mejor condición jurídica a éste frente a los Poderes Legislativos de los Estados; lo que hoy día ha permitido al Municipio mexicano una mayor incidencia en la conformación de los elementos de los conceptos tributarios de su sistema fiscal municipal, fortaleciéndole un poco su autonomía y autosuficiencia financiera, misma que se ha buscando desde el siglo pasado.

Pero de igual forma se debe decir, que existe la necesidad latente de realizar reformas más de fondo en materia de potestad y competencia fiscal municipal, porque una vez logrado se permitirá darle el impulso necesario a esta institución política y de gobierno, en aras de obtener su real peso en la participación del desarrollo nacional, tanto en lo político, como en lo social y económico; y es que sí bien es cierto que con estas reformas se intenta fortalecer el sistema tributario municipal y aspectos jurídicos fiscales como su potestad tributaria, no es menos cierto que éstas no han generado a favor del Municipio el impacto económico que se ha buscado particularmente desde 1983.

Los fines, atribuciones, funciones y facultades del Municipio como instancia de Gobierno

Todas las reformas constitucionales de corte tributario o fiscal que se han realizado, y las cuales se han analizado y estudiado en el inciso anterior, han sido con el objeto claro de proveer al Municipio de los medios financieros que le permitan dar cumplimiento a los fines, atribuciones, funciones y facultades que se han originado y se le han atribuido a éste a raíz del nuevo federalismo que se ha vivido en las últimas décadas en el Estado Mexicano; ahora bien, para identificar todas esas atribuciones, funciones y facultades del municipio como instancia de gobierno, es necesario identificar y precisar cuales son sus objetivos o fines principales, toda vez que son estos los que justifican la existencia del ámbito de gobierno municipal, crean su estructura, orientan su actividad y fundamentan su actividad tributaria.

Cabe señalar, que los fines del Municipio Mexicano han evolucionando a través del tiempo principalmente en las últimas dos décadas, esto, debido a la necesidad del Estado

Mexicano de satisfacer las necesidades de la comunidad más comunes; para lograr dicho fin, el Estado Mexicano le ha devuelto al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con los fines primordiales de éste, los cuales a lo largo de la historia le habían correspondido originalmente, tales como: Los servicios públicos, el desarrollo económico y el desarrollo urbano de la comunidad del ámbito territorial que le corresponde.

Es decir, básicamente el fin de este ámbito de gobierno consiste en el bien común de los habitantes que conforman su comunidad, pues es en el fin del Municipio donde se encuentra la justificación de la naturaleza pública y el elevado interés comunitario que dicha institución persigue, como señala Valencia Carmona:

las actividades del municipio tienen como finalidad esencial procurar el bienestar general de los ciudadanos ubicados en su demarcación, mismas que se encauzan a través del órgano denominado ayuntamiento, que para satisfacer dicho bienestar tiene a su cargo la prestación de ciertos servicios públicos.¹⁹

Cabe agregar a lo anterior, que la actividad del Gobierno Municipal, la cual está encaminada a cumplir con los fines para los cuales fue creada, además de realizarse a través de los servicios públicos que le proporciona a sus habitantes, también se realiza a través de las obras públicas y la implementación de políticas públicas encaminadas a la búsqueda del desarrollo económico de su territorio y región; y es que como se señaló, el Estado Mexicano ha venido realizando reformas a la Constitución a fin de convertir al Municipio en una instancia real de desarrollo de gobierno, financiamiento y planeación, en atención a su cercanía con la comunidad

¹⁹ S. Valencia Carmona, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2003, p. 29.

Ahora bien, para lograr los fines del Gobierno Municipal es necesario realizar un conjunto de actos materiales y jurídicos, así como operaciones y tareas para alcanzarlos, actos, operaciones y tareas denominadas atribuciones; en el caso del gobierno municipal, sus atribuciones son respecto de: los servicios públicos; desarrollo urbano, reglamentación y hacienda pública, esta última, en todo y cada uno de los elementos que la componen, siendo en razón de las anteriores atribuciones que se desarrollan las siguientes funciones y facultades, mismas que contempla el texto constitucional vigente.

Así es, el texto constitucional vigente señala como función básica del Gobierno Municipal, la de prestar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, así como su equipamiento; estas funciones constituyen la forma en que se ejercen las atribuciones, y que a su vez son el medio para alcanzar los fines del Estado en sí.

Entre las facultades que se originan de las atribuciones que la Constitución le otorga al Municipio se encuentran:

1. Las de manejar su patrimonio;
2. La de aprobar los reglamentos; circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia;
3. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

4. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional;
5. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia territorial;
6. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
7. Otorgar licencias y permisos para construcciones;
8. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
9. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y;
10. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

De lo anterior se puede concluir, que todas las reformas de carácter tributario que se han hecho durante las últimas décadas a favor del Municipio, han sido en razón de proveerle de los recursos económicos necesarios para solventar todos y cada uno de los fines y objetivos que el Gobierno Federal le ha estado compartiendo en aras del nuevo federalismo; así es, el cambio estructural que el ámbito de gobierno municipal sufrió, tanto en sus fines como en sus atribuciones, funciones y facultades, ha originado la necesidad de otorgarle los medios tributarios que le permitan alcanzarlos.

Ahora bien se debe señalar, que si bien es cierto, se han realizado ciertas reformas constitucionales en materia fiscal municipal, lo es también, que aún hacen falta reformas más profundas que permitan fortalecer a esa instancia de gobierno en dicha materia, ya que las últimas reformas, las cuales en su mayoría han significado básicamente mayores responsabilidades dentro de su ámbito de competencia gubernamental, en materia

fiscal no han sido lo suficientemente significativas para que repercutan económicamente en sus finanzas.

Estructura básica del Gobierno Municipal

Finalmente, dentro de este último punto se describe brevemente la estructura básica del Gobierno Municipal que debe dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades asignadas por este nuevo federalismo. Se puede iniciar por señalar que la estructura del Gobierno Municipal puede ser dividida en dos, el Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal, asimismo se puede decir que en ambas estructuras se observa ciertas problemáticas que inciden negativamente en los ingresos fiscales municipales, las cuales se pueden considerar como parte de una problemática integral que afecta a los ingresos públicos municipales de carácter tributario, pues no sólo en reformas profundas al ordenamiento constitucional radica la solución global de toda esa problemática integral, sino también en otros aspectos relacionados con dichos ingresos.

Así, tanto en el órgano de gobierno colegiado del Municipio, como en el Ayuntamiento, se observa una problemática originada por la falta del ejercicio total de la potestad fiscal municipal, en razón de no ser propiamente un Poder Legislativo elegido como tal que pueda ejercer una facultad legislativa material total; como en la Administración Pública Municipal, la cual y en atención a la constante rotación de servidores públicos municipales periodo tras periodo, y particularmente los relacionados con los ingresos tributarios, impide o limita una continuidad de las políticas y actividades relacionadas con la administración tributaria municipal.

Ahora bien, en primera instancia se describe en la estructura del Gobierno Municipal al Ayuntamiento, cuyo

origen etimológico proviene de latín *adiunctum*, surgido de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. El Ayuntamiento es el órgano máximo de autoridad dentro del Gobierno Municipal, consistente en un cuerpo colegiado de carácter deliberante y naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros,²⁰ y éste se elige en forma directa mediante el voto popular.

Los Ayuntamientos son presididos por la figura pública denominada Presidente Municipal que es el Primer Regidor del Ayuntamiento, y se conforma por un número de Regidores y Síndicos. Estos miembros que conforman el Ayuntamiento, son electos por voto popular directo, durando en su cargo tres años sin posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato. Asimismo, el Ayuntamiento se organiza en comisiones, tales como: Gobernación y Reglamentos; Hacienda y Patrimonio Municipal; Obras y Servicios Públicos.

En el caso del Presidente Municipal, es un funcionario de elección popular directa con permanencia en su cargo por tres años; de igual forma que los Regidores y Síndicos, éste no puede reelegirse para el periodo inmediato. Señala el Glosario de Términos Municipales que el Presidente Municipal es una “Autoridad electa por voto popular directo, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y tiene su representación administrativa”.²¹

A su vez, el autor Valencia Carmona menciona que el Presidente Municipal se considera la figura más prominente, en virtud de que es el representante nato del Municipio, órgano de ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento y jefe

²⁰ S. Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 156.

²¹ *Glosario de Términos Municipales*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 189.

del gobierno y administración municipal.²² Es decir, este funcionario es la figura principal del Gobierno Municipal, el cual determina la política del Ayuntamiento, ejecuta las disposiciones y los acuerdos de éste y básicamente la autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal.

Los Síndicos en cambio, son los individuos encargados de defender los derechos del Gobierno Municipal; el término Síndico proviene del latín *syndicus* que a su vez deriva del griego *syndikós* y se aplicaba tradicionalmente para el abogado o representante de los intereses de una ciudad. El Glosario de Términos Municipales define al síndico como “Integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo; de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente”.²³

Es decir, los Síndicos son los defensores de los intereses municipales, ya que representa al Ayuntamiento en los negocios o litigios en que éste participe, ejerce funciones de supervisión y vigilancia sobre la tesorería, defiende y preserva los bienes muebles e inmuebles del Municipio, entre otras funciones de la misma naturaleza defensora.

Los Regidores por su parte, son las personas que en cada Municipio tienen a su cargo el gobierno económico de los mismos; a los Regidores se le atribuyen básicamente dos tipos de facultades: las genéricas, que están relacionadas con el ayuntamiento, como asistir a sus juntas, cumplir y vigilar los acuerdos que se tomen, y; las específicas, que se conocen como regidurías y que se relacionan con el despacho de los negocios y materias que ordinariamente se atribuyen a los Gobiernos Municipales, como son los de hacienda, comercio, servicios y obras públicas, entre otras.

²² S. Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 158.

²³ Glosario *op. cit.*, p. 205.

El Glosario de Términos Municipales conceptualiza al Regidor como el “Miembro del ayuntamiento encargado de administrar, como cuerpo colegiado, los intereses del municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues esta queda delegada al presidente municipal, sin embargo deben cumplir las comisiones que les señale el ayuntamiento en materias que tengan que ver con el desarrollo del municipio”.²⁴

Una vez descrito el Ayuntamiento, se puede mencionar que en este primer órgano de gobierno del ámbito municipal la problemática en materia tributaria que se observa, es la relacionada con la falta de elección directa de los miembros de éste, pues el hecho de no ser electos directamente no permite hablar de un órgano legislativo como tal que pudiese ejercer facultades legislativas, sino sólo reglamentarias; es decir, se está ante un órgano cuasi-legislativo, el cual no puede ejercer facultades legislativas formales en materia fiscal, pues al hacerlo, incurriría en violaciones a las garantías individuales de los gobernados al imponer ilegal e ilegítimamente contribuciones cargo de éstos.

Así es, la falta de elección directa en los miembros del Ayuntamiento, Regidores y Síndicos, deriva en que éste no sea un órgano de gobierno que representa propiamente la soberanía del pueblo como los Poderes Legislativos Estatales y Federal, pues dichos miembros no son realmente elegidos directamente por la comunidad, como en el caso de los otros órganos legislativos, sino que forman parte de una planilla propuesta junto con el Presidente Municipal; lo que impide, que dicho órgano de gobierno se encuentre en una posición facultada para ejercer en su totalidad la potestad fiscal tributaria municipal.

²⁴ *Ibid.* p. 199.

En segunda instancia se observa dentro del órgano de Gobierno Municipal, una estructura administrativa o administración pública municipal, ésta se constituye por el conjunto de dependencias, entidades y funcionarios encargados de las mismas, siendo en esta estructura administrativa donde se ejecutan las políticas y programas diseñados para responder a las necesidades sociales que surgen en el ámbito de Gobierno Municipal.

Es decir, como menciona Martínez Cabañas, “la Administración Pública Municipal tiene por objeto satisfacer las funciones sustantivas y adjetivas de la municipalidad”;²⁵ se debe precisar que cuando se habla de las funciones sustantivas del Municipio, se está hablando de las funciones consistentes en los servicios públicos, desarrollo económico y social; en tanto que cuando se habla de las funciones adjetivas, se refiere a aquéllas consistentes en la planeación, la hacienda, la administración de personal, las relaciones laborales, la colaboración municipal y la administración de recursos materiales, esto es, a través de un manejo adecuado y eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros.

Dentro de las administraciones públicas municipales se encuentran a los funcionarios municipales que forman parte de éstas, los cuales son designados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Este grupo de funcionarios del Gobierno Municipal se compone de: Secretarios; Directores de Área; Jefes de Departamento; etc.; los cuales se pueden definir como “Personas designadas por las autoridades municipales para ocupar puestos de dirección o ejecutivos en

²⁵ G. Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal en México*, México, INAP-Banobras, 1995, p. 121.

los programas de gobierno. Su principal función es la de la conducción práctica de la administración municipal”.²⁶

En otras palabras, las personas que conforman la administración pública municipal, o sea los funcionarios municipales, son los encargados de realizar las acciones y programas encaminados a cumplir con los fines y funciones que le son encomendadas al Municipio; es decir, son el brazo ejecutor de éste, pues son ellos quienes realizan en base a sus funciones, las actividades encaminadas a cumplir con los programas planeados, así como con los objetivos y fines primordiales del Municipio.

Ahora bien, en lo que a la materia fiscal refiere, dentro de la administración pública municipal se observa un área de ésta encargada de realizar las tareas fiscales denominada regularmente como la Tesorería Municipal, esta área administrativa es la encargada de realizar las funciones, actividades y acciones relacionadas, entre otras actividades hacendarias, con los ingresos tributarios, y es en ésta donde se observa ciertas problemáticas que inciden negativamente en los ingresos fiscales municipales, las cuales de igual forma se pueden considerar como parte de esa problemática integral que afecta a los ingresos públicos municipales de carácter tributario.

Efectivamente, al igual que en el órgano de gobierno colegiado del Municipio, en la administración pública municipal se aprecian ciertas problemáticas que afectan directamente el rendimiento de los ingresos fiscales municipales, y básicamente originado en la constante rotación de servidores públicos municipales relacionados con estos ingresos periodo tras periodo, pues dicha rotación origina por un lado, la necesidad de capacitación de los nuevos funcionarios fiscales municipales;

²⁶ Glosario *op. cit.*, p.148.

y por otro, la falta de continuidad en políticas y actividades relacionadas con la administración tributaria municipal.

La actividad financiera del Municipio

Se ha visto en el desarrollo del punto anterior, como el Gobierno Federal a fin de fortalecerse, ha responsabilizado al Gobierno Municipal con las últimas reformas constitucionales, a realizar y cumplir conjuntamente actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de la población que se encuentra dentro de su ámbito de competencia territorial, y a su vez, a participar en el desarrollo económico de su región; esto quiere decir, que de una u otra forma esa serie de responsabilidades deben llevarse a cabo por parte del municipio a través de su administración de gobierno.

Lo anterior ha originado en el Municipio, todo un conjunto de actividades encaminadas a lograr el alcance de esos fines, y estas actividades a su vez, generan un costo para éste que lo obliga a obtener los recursos monetarios necesarios para su realización, comenta Flores Zavala, “el Estado tiene a su cargo la realización de ciertas tareas, variables en el tiempo, pero que corresponden en cada época al pensamiento político de la colectividad y para cuyo cumplimiento requiere de bienes muebles e inmuebles, servicios y, por lo mismo, dinero en efectivo”.²⁷

Es decir, la realización de las actividades por parte del Estado a través de sus gobiernos, provoca en estos la realización de otro tipo de actividad, la consistente en obtener los recursos monetarios para sufragarlos, así como la administración

²⁷ E. Flores Zavala, *Finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 2004, p. 11.

y empleo adecuado de los mismos, lo cual se define como la actividad financiera; o sea, el cumplimiento de los fines encaminados a satisfacer las necesidades colectivas crea la necesidad en los gobiernos de realizar actividades financieras encaminadas a cubrir los gastos generados por los requerimientos de su propio aparato administrativo encargado de ejecutar esos fines.²⁸

Nociones Generales de la Actividad Financiera Municipal

En primer término se precisa el concepto de esta actividad gubernamental de tipo financiera, ésta es conceptualizada por

²⁸ Cabe mencionar, a título ilustrativo, que el fenómeno financiero del Municipio se da desde del *calpulli* en el Estado Azteca y en el primer municipio de origen Romano-Español en 1519, es más se da éste desde que surge la vida en colectividad y por lo tanto el imperativo de atender las necesidades de tipo colectivo, que para ser satisfechas, requieren de gastos que deben ser cubiertos, como se señaló, no solo por un individuo en particular, sino por la colaboración de todos los miembros de esa colectividad, esta exigencia colectiva nos lleva necesariamente a través de una evolución cultural de los conceptos financieros, de Estado y de Gobierno al imperativo legal de la aportación obligatoria de los miembros de esa colectividad para que, en el caso del Gobierno Municipal, tal y como se señaló, logre los fines y ejercite las atribuciones que se les han asignado como son servicios y obra pública y desarrollo y fomento económico, señala el autor Sergio Francisco de la Garza en ese mismo contexto, que dentro de las funciones de promoción de bien común el Estado debe procurar satisfacer todas aquellas actividades que conduzcan a la satisfacción de todas aquellas necesidades muchas veces individuales y muchas veces colectivas, por lo que para la realización de todas esas actividades el estado necesita recursos, que debe obtener en mayor parte de los patrimonios de los particulares, se justifica en la misma medida la realización de la actividad financiera relativa.

Valdez Acosta como, “aquella relacionada con la obtención, administración o manejo y empleo de los recursos monetarios indispensables para satisfacer las necesidades públicas”;²⁹ en el caso de nuestro objeto de estudio, sólo interesa estudiar y analizar la actividad financiera relacionada con la obtención de los ingresos, por lo que específicamente se conceptualiza a la actividad financiera del municipio, como la actividad que realiza el Gobierno Municipal con el fin de obtener, tanto de los particulares como del sector público, los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos fundamentales.³⁰

Otro punto de las nociones generales de esta actividad, es el relacionado con ciertas características generales y particulares que ésta presenta; en primer instancia se encuentran las generales, las cuales se presentan en cada uno de los ámbitos de gobierno mexicano, como las describe Rodríguez Lobato:

[...] ésta es económica porque se trata de la obtención, administración o manejo y empleo de recursos monetarios; es política porque forma parte de la actividad del Estado; es jurídica porque en un Estado de Derecho se encuentra sometida al Derecho Positivo; y es sociológica por la influencia que ejerce y los efectos que produce sobre los diversos grupos de la sociedad.³¹

Cabe mencionar, que en la característica general jurídica relacionada con la característica general política, se presenta una serie de problemáticas relacionadas con la primera etapa financiera de esa actividad económica pública, la relativa a la obtención de los ingresos de carácter tributario, y ésta son:

²⁹ R. Valdez Costa, *Curso de Derecho Tributario Tomo I*, Montevideo, p. 14.

³⁰ *Glosario op. cit.*, p. 143.

³¹ R. Rodríguez Lobato, *Derecho fiscal*, México, Oxford, 2002, p. 3.

La falta de reformas constitucionales profundas; la carencia de ordenamientos jurídicos federales relacionados con el ámbito tributario municipal y; la falta de ordenamientos jurídicos tributarios emitidos por los propios municipios que permitan en un momento dado fortalecer esta primera etapa de la actividad financiera municipal.

Ahora bien, en lo que respecta con las características particulares o propias de la actividad financiera del Gobierno Municipal se aprecian básicamente las siguientes: el sujeto de esta actividad es el Municipio; su actividad esta contenida y normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas provenientes de la Entidad Federativa, pues éste carece de un poder legislativo; los ingresos derivan fundamentalmente de las Participaciones Federales y Estatales de los Impuestos y de los servicios, y; la inversión principal tiene por objeto básicamente la prestación de servicios públicos generales.

Etapas de la actividad financiera Municipal

Se precisó a la actividad financiera municipal, y en general a la actividad financiera del Estado, como una actividad pública encaminada a obtener de los particulares y del sector público, los recursos necesarios para cumplir con los objetivos fundamentales y básicos que provean de bienestar a la comunidad de su ámbito territorial, administrar esos recursos y consecuentemente aplicarlos, lo que da como resultado, que la actividad financiera se integre de diferentes etapas y a su vez ésta se refleje en diferentes instrumentos financieros.

Como señala el autor De la Garza, “existen tres momentos a saber dentro de la actividad financiera, éstos son: establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y, en la

erogación de recursos para los gastos públicos”;³² lo anterior aplica para todos los ámbitos de gobierno, Federal, Estatal y Municipal. En el caso del Municipio, éste consta de tres etapas o momentos dentro de su actividad financiera, obtención, manejo y erogación de los recursos financieros, los cuales a su vez se concretan o proyectan en tres instrumentos financieros: los Ingresos, la Administración de éstos y los Egresos.

Instrumentos financieros del Gobierno Municipal

Ahora bien, los instrumentos financieros donde se concretan o reflejan las etapas de la actividad financiera municipal son propiamente los medios a través de los cuales el municipio desarrolla su actividad financiera, y éstos van relacionados con cada etapa o momento de ésta; cabe mencionar que se hará mayor énfasis en el aspecto o momento de la actividad financiera municipal que regula la obtención de los recursos financieros respecto de los particulares, pues es en ella donde se desenvuelve el objeto de estudio del presente trabajo.

El instrumento donde se percibe la primera fase de la actividad financiera municipal lo constituyen los Ingresos; este instrumento se conforma por el conjunto de recursos financieros que derivan, de entre otras fuentes, de las contribuciones o recursos públicos tributarios, siendo a través de estos, la forma para cubrir el gasto que se origina por la provisión de bienes y servicios públicos, menciona el autor Priego Álvarez al respecto, “los ingresos públicos son las entradas provenientes de la aplicación del ordenamiento tri-

³² S. F. De La Garza, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 17.

butario, los dineros fruto del manejo del patrimonio público y los resultantes de empréstitos y de generar deuda pública”.³³

En el caso particular de los ingresos públicos municipales, éstos se consideran como el conjunto de medios conocidos como recursos públicos municipales; y son todos aquellos bienes patrimoniales que posee un Ayuntamiento; los ingresos pecuniarios que percibe por ingresos ordinarios del Municipio, Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones; y Extraordinarios como son: créditos y subsidios.³⁴

Se destaca de este instrumento financiero proveniente de la primera etapa de la actividad financiera municipal su doble importancia; primero, porque proporciona los recursos financieros necesarios para solventar el gasto que implica la actividad gubernamental municipal, pues se constituye en un fondo común cuyo propósito fundamental es el de solventar el gasto público, y; segundo, porque las propias fuentes de ingreso dada su naturaleza y características participan directamente en el logro de ciertos objetivos fundamentales para el Gobierno Municipal.

Asimismo, resulta importante resaltar los elementos conformantes de este instrumento financiero y a su vez precisar de éstos los relacionados con nuestro tema de estudio, son entonces los elementos del ingreso público los siguientes: los Impuestos, los Derechos, las Contribuciones Especiales, los Productos, los Aprovechamientos, el Crédito Público y las Transferencias Intergubernamentales que se dan con motivo de la coordinación fiscal y de la colaboración administrativa existente entre los tres niveles de gobierno; de todos éstos se destacan los ingresos tributarios, que no son otros más que el dinero obtenido o recibido año tras año por el estado en sus

³³ F. A. Priego Álvarez, *Introducción al Derecho Presupuestario: Naturaleza y efectos jurídicos*, México, Porrúa, 2004, p. 214.

³⁴ Glosario *op. cit.*, p. 197.

tres ámbitos de gobierno, de los actos y actividades gravables asignados dentro de su competencia tributaria de cada uno de ellos.

Finalmente y a título ilustrativo, se mencionan los otros dos instrumentos financieros de la actividad municipal, el Egreso y la Administración y Control de los recursos. En el caso del primero, éste es representado cuantitativamente por el conjunto de recursos públicos municipales a ejercer por este ámbito gubernamental para desarrollar los programas de gobierno necesarios para alcanzar las metas y objetivos económico-sociales que se trazan en un periodo determinado. En tanto, el instrumento de Administración y Control, consiste básicamente en regular fiscalizar controlar y evaluar la actividad financiera pública del Municipio, así como las entidades públicas que dentro del mismo realicen un gasto público.

Marco jurídico normativo de la primera etapa de la actividad financiera Municipal

En el caso del marco normativo de la Actividad Financiera Municipal, sólo se mencionarán brevemente los ordenamientos jurídicos regulatorios de su primera fase, por ser en ésta donde se desenvuelven el objeto de estudio de este trabajo, para posteriormente desarrollarle de manera más completa en un capítulo subsecuente; por lo anterior, se precisa en primer término al instrumento legal regulatorio por excelencia de los ingresos fiscales municipales, la denominada Ley de Ingresos Municipal, en el cual se precisan las fuentes de recursos y sus posibles ingresos destinados a solventar el gasto público del Municipio para un ejercicio fiscal determinado.

Es decir, como menciona Priego Álvarez, “la ley en cuestión no es más que un listado de ingresos por medio de

los cuales, la federación, el estado o el municipio de que se trate, pretenden recaudar los recursos necesarios para hacer frente a los compromisos estampados en el presupuesto de egresos³⁵;³⁵ asimismo, existen a su vez ordenamientos jurídicos que no son propuestos de manera formal por el Municipio, pero sí inciden directamente en la obtención de los ingresos tributarios municipales.

A nivel federal, el ordenamiento regulatorio de esta primera fase de la actividad financiera municipal, y el más importante incluso, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 31, fracción IV y 115, fracciones III y IV; en cambio, a nivel estatal los ordenamientos jurídicos son: las Constituciones Políticas Locales, las Leyes Orgánicas Municipales, las Leyes de Hacienda Municipal, y en algunos casos los Códigos Fiscales o Financieros Municipales. Básicamente, estos son los instrumentos legales regulatorios de la primera etapa de la actividad financiera, y propiamente de los ingresos fiscales municipales.

Estructura administrativa encargada de realizar la primera etapa de la actividad financiera Municipal

Se ha establecido la actividad financiera municipal, y de ésta su primera etapa o fase donde se desarrolla el objeto de estudio del presente trabajo académico, los ingresos tributarios municipales; ahora bien, para continuar con el desarrollo del contenido de este punto, se debe hablar de la Hacienda Pública Municipal, por ser el área a través de la cual el Municipio realiza su actividad financiera, y particularmente de sus órganos adminis-

³⁵ F. A. Priego Álvarez, *op. cit.*, p. 183.

trativos conformantes encargados de realizar la primera fase de ésta.

Cabe mencionar, que al estar estudiando la Hacienda Pública Municipal, se le estará estudiando desde su aspecto jurídico-administrativo, pues es en éste donde se encuentra el conjunto de áreas del órgano administrativo municipal relacionado con la actividad financiera municipal. Así es, en este punto se estudiará a la Tesorería Municipal, y de ésta a su vez, las áreas particularmente encargadas de realizar la primera fase, el denominado *fisco* municipal³⁶.

³⁶ La Hacienda Pública Municipal como parte conformante del Gobierno Municipal, ha evolucionado con ésta, pues al igual que la institución del Municipio, esta área del Gobierno Municipal cuenta de igual forma con sus antecedentes históricos y específicamente los vinculados con los ingresos municipales. Efectivamente, la hacienda pública municipal en México, encuentra sus antecedentes históricos desde la época precolombina, donde existía una organización teocrática, denominada *calpulli*, cuyos habitantes poseían las tierras comunalmente para procurarse alimento a cambio de un tributo en especie o la prestación de sus servicios gratuitos al soberano o a sus servidores en el cultivo de sus tierras, en la guerra o en la construcción de obras públicas, circunstancias que no corresponden a las finanzas públicas municipales que el día de hoy conocemos como tales o propiamente a la Hacienda Pública Municipal, sin embargo, nos hace ver de cierta manera la existencia de una rectoría de Estado, la cual, para asegurar el desarrollo de la comunidad, estableció una forma fiscal que permitía fortalecer el sistema de gobierno y beneficiar las condiciones de vida de la población.

Ahora bien, ya durante la época colonial, la Hacienda Pública no fue establecida conforme a un sistema, sino que, las rentas e impuestos que cubrirían los habitantes del país, para los gastos públicos y el sostenimiento del gobierno peninsular, fueron originándose en razón de los intereses y necesidades de este último y a medida que iban surgiendo nuevas fuentes de riqueza. En esa época encontramos, los “propios”, se le llamaban propios a las tierras que en calidad de inalienables se señalaban a los ayuntamientos para que aplicara una renta o los productos de ellas a los gastos municipales, y los “arbitrios”, los arbitrios eran impuestos que

Nociones generales

Previamente a conceptualizar a la Hacienda Pública Municipal es importante precisar, que sin importar el ámbito de gobierno al que pertenezca ésta ha sido apreciada y por ende conceptualizada desde diferentes planos científicos: económico, político, jurídico, financiero y administrativo; por lo que para el desarrollo del presente punto, se considerará básicamente el concepto originado desde un punto de vista jurídico-

percibían los ayuntamientos, los cuales constituían a la Hacienda un proceso tedioso y problemático para su recaudación ya que requería de una administración especial con numerosas oficinas y funcionarios. Estos ingresos, los de los “propios” y los “arbitrios” fueron el rubro más importante de ingresos públicos de la economía municipal de esa época.

Para la época del México independiente, se reconoció la existencia e independencia de los ayuntamientos, pero no se dejó la vieja costumbre de centralizar las funciones de las autoridades municipales, incluyendo la Hacienda Municipal, las cuales dependían directamente de los gobernadores y perfectos, puesto que se dispuso que los gobernadores dirigieran la administración de los fondos municipales, incluyendo la época del Porfiriato, donde hasta en su última década, en la cual hubo una intensa actividad en obras materiales de tipo municipal, la hacienda pública municipal no intervenía. Igualmente durante la época de la Revolución la hacienda pública se mantuvo en obvio desorden, sin que se haya realizado ninguna labor constructiva. Fue hasta el constituyente de Querétaro que se consagró el principio del Municipio Libre, acotando perfectamente dentro de una organización política. Otro dato histórico de importancia para la historia de la Hacienda Pública Municipal, son las convenciones fiscales celebradas entre 1925 y 1933, en las cuales se delimitaron los campos gravables para la Federación, los estados y los municipios, a fin de mejorar la administración hacendaria entre los órdenes de gobierno, finalmente en 1954, se dictó un decreto por parte del gobierno federal a través del cual se cancelaron los adeudos municipales, lo que llevo a liberar la economía municipal, sanear su hacienda y estar en posibilidades de atender eficientemente los servicios públicos que les estaban encomendados.

administrativo, pero sin dejar de señalar a los demás conceptos, pues todos finalmente en su conjunto, le describen en su totalidad.

En primer término se encuentra el concepto que señala a la Hacienda Pública, como a quien corresponde a través de sus importantes organismos financieros proyectar y calcular los ingresos y egresos;³⁷ o sea, el ente gubernamental que realiza la actividad financiera en tres áreas: ingreso, gasto y patrimonio.³⁸ Con base en lo anterior, se puede concebir a la Hacienda Pública como el ente dotado por el Estado de potestad financiera para realizar la actividad económica de éste, a través de la constitución y manejo de los derechos pertenecientes a él, ingresos y egresos, hasta su transformación, con el objetivo de cumplir con los fines para los cuales fue concebido éste.

En el caso específico de la Hacienda Pública Municipal Sandoval Galindo lo conceptualiza, “como las gestiones que realizan los órganos municipales para la obtención de los ingresos, su aplicación en los fines propios, la administración de su patrimonio y, la contratación de la deuda pública”;³⁹ por lo anterior, se puede concebir a la Hacienda Pública Municipal como las actividades financieras realizadas por un ente público de la administración municipal dotado de potestad jurídica-financiera, consistente en la constitución, manejo y transformación de los derechos pertenecientes, los ingresos, egresos, deuda y patrimonio público, con base en un marco legal establecido, con el objetivo de cumplir con los

³⁷ A. Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1979, pp. 23, 62.

³⁸ A. Rubio Aceves, *Introducción a la Hacienda Pública Municipal*, Guadalajara, Indetec, 1998, p. 90.

³⁹ L. E. Sandoval Galindo, *Marco Normativo de la Gestión Hacendaria Municipal*, Guadalajara, Indetec, 1998, p. 20.

fines señalados para este ámbito de gobierno en beneficio de su comunidad.

La tesorería y el fisco Municipal

Una vez establecida a la Hacienda Pública Municipal desde un aspecto jurídico-administrativo, y particularmente tributario o fiscal, aquel referente a la primera fase de su actividad financiera; se procederá a establecer en este inciso, el órgano de la administración pública municipal encargado de realizarla a través de las funciones y actividades respectivas, así como su problemática básica. De inicio se puede señalar a la Tesorería Municipal como el órgano administrativo encargado de la recaudación de los ingresos que correspondan a su ámbito,⁴⁰ misma que se le denomina también en algunos municipios como Dirección o Secretaria de Finanzas Municipal.

Cabe mencionar, que es a este órgano de la administración pública municipal a quien se le denomina también como el Fisco Municipal, por ser el encargado de obtener los recursos económicos de los gobernados, o propiamente recaudar de éstos las contribuciones para cubrir el gasto público; lo anterior es así, ya que al hablar del Fisco Municipal se restringe a señalar a la organización administrativa de la tesorería cuya función fundamental es la recaudación, pues no todas las áreas administrativas de la Tesorería realizan las actividades o funciones que derivan de este aspecto hacendario relacionado con la primera etapa de la actividad financiera.

Como menciona De la Cueva, “se considera conveniente utilizar el término fisco atendiendo a que conceptualmente

⁴⁰ Glosario *op. cit.*, p. 209.

se hace referencia exclusiva al órgano del estado que realiza la función recaudatoria, independientemente de encontrarse generalmente formando parte del organismo que, en conjunto maneja el patrimonio estatal”;⁴¹ atendiendo a lo anterior, en el caso de la Tesorería Municipal, al igual que los otros ámbitos de gobierno, ésta se divide en áreas, dentro de las cuales se encuentran las que específicamente se encargan de desarrollar las actividades y funciones fiscales, las destinadas a la obtención de los ingresos públicos tributarios.

Es decir, la Tesorería Municipal es el órgano que se encarga del manejo de las finanzas públicas de este nivel de gobierno, su Hacienda, a su vez, la Tesorería es dividida administrativamente para un mejor desempeño en su actividad financiera, esto es a través de coordinaciones o departamentos, y dentro de esas áreas, dependiendo el tamaño y necesidades de cada Municipio, se observan las destinadas a realizar la primera fase de la actividad financiera municipal, destacándose: la de Ingresos; la de Impuestos Inmobiliarios; la de Fiscalización; la de Ejecución; la de Empadronamiento y Atención al Contribuyente, y; la Jurídica.

Efectivamente, esas áreas de la Tesorería son las encargadas básicamente de realizar las funciones y actividades administrativas de carácter tributario, tales como: La aplicación de medidas y procedimientos recaudatorios de ingresos fiscales que garanticen el cumplimiento efectivo de las obligaciones tributarias conforme a las leyes vigentes de la materia; la recaudación exclusiva de los impuestos derivados de la propiedad inmobiliaria y de todos los actos legales aplicables relativos al uso y disfrute; la planeación, control y seguimiento de acciones de inspección y vigilancia de establecimientos comerciales; etcétera.

⁴¹ A. De La Cueva, *Derecho fiscal*, México, Porrúa, 2003, p. 16.

Por lo anterior se precisa, que al hablar del Fisco Municipal es referirse al conjunto de áreas administrativas de la Tesorería dotadas de potestades fiscales encargadas de realizar todas y cada una de las funciones relacionadas con la primera etapa de la actividad financiera de este ámbito de gobierno, la de la obtención de los recursos públicos de los gobernados. Ahora bien, esas áreas administrativas presentan en su conjunto una serie de problemáticas que afectan los elementos constitutivos del instrumento financiero derivado de la primera fase de la actividad financiera municipal, los ingresos fiscales municipales.

Las problemáticas interiores del Fisco Municipal, las cuales afectan directamente los elementos conformantes del instrumento financiero donde se percibe la primera fase de la Actividad Financiera Municipal, son la deficiencia en el recurso humano y material relacionado con la administración tributaria, en el caso de la primera, por la falta de capacidad, experiencia o continuidad de los mismos; y en el caso de la segunda, por la falta de oficina o equipo de cómputo adecuado; lo cual deriva en una deficiente ejecución de las acciones administrativas y técnicas que la gestión tributaria requiere, o como le denomina el Instituto para el Desarrollo Social *la gestión financiera*.

Tal es el caso los Ingresos Tributarios en materia inmobiliaria y Derechos por el servicio de agua potable, donde la mayoría de los Fiscos Municipales no realizan adecuadamente las funciones y actividades administrativas y técnicas fundamentales, necesarias para la debida explotación de este tipo de recursos tributarios, o si se realizan, son de manera muy deficiente, como se menciona en el Diagnostico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Municipales elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "El impuesto predial y los derechos de agua son las fuentes de contribución local mas

importantes dentro del esquema recaudatorio del Municipio. Es conveniente destacar, que aun y cuando su comportamiento ha sido ascendente en el periodo de análisis, hace falta hacer un esfuerzo mayor a fin de eficientar su administración”.⁴² Y todo ello derivado de la carencia de recurso humano capacitado y recursos materiales adecuados.

Pues por ejemplo, actividades administrativas como: el registro de contribuyentes; el control de recaudación, fiscalización y cobranza de los mismos; la actualización del registro catastral; entre otras más, no son realizadas en mucho de los casos por los municipios del Estado Mexicano, y los pocos que las realizan, lo hacen de manera deficiente, lo cual afecta el rendimiento económico de los ingresos tributarios municipales más representativos, y es que debidamente desarrolladas dichas actividades administrativas fiscales, no solamente de una manera eficaz, sino constante y apegada a la ley, darían como resultado una administración tributaria municipal eficiente, y por ende, un sistema tributario municipal fuerte.

Agregado a lo anterior, la falta de recursos materiales adecuados, tales como una oficina y equipo de computo, agrava aún más la problemática hacia el interior de los fiscos municipales, pues no sólo esas circunstancias no facilitan la eficaz ejecución de las funciones y actividades inherentes a la explotación de los recursos fiscales, sino en muchos de los casos no permite realizar siquiera dichas funciones y actividades tributarias.

⁴² Secretaría de Hacienda y Crédito Público: *Diagnóstico integral de la situación actual de las Haciendas públicas Estatales y Municipales*, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, 2006, p. 253.

Corrobora lo anterior, la encuesta realizada en el año 2000 por el Instituto Nacional para el Desarrollo Social con apoyo del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática sobre Desarrollo Institucional Municipal, misma que fue aplicada en 2 427 Municipios, y la cual tenía como base 90 indicadores, entre ellos, los relacionados con la Hacienda Municipal, y en estos particularmente los vinculados con el Fisco Municipal.

Así es, en esa encuesta nacional se arrojaron datos muy interesantes en materia de ingresos fiscales municipales relacionados con la problemática analizada, pues en ella se abarcaron aspectos vinculados con la identificación del perfil profesional y socioeconómico de los recursos humanos que trabajan en los Municipios; el grado de fortaleza y debilidad de la estructura administrativa de los Municipios, y; la identificación de la disponibilidad y suficiencia de los recursos materiales y financieros de los municipios para su gestión de gobierno, incluyendo específicamente la referente a su gestión financiera.

Sólo de inicio se puede mencionar sobre esa encuesta, que 62% de los Municipios de México presentan un índice de capacidad institucional por debajo de los seis puntos, siendo 10 el ideal; lo que llevó a decir al Instituto Nacional para el Desarrollo Social, que si bien el análisis financiero de las haciendas locales del país arroja la información sobre las condiciones de los Municipios en esa materia, es en el análisis de las capacidades institucionales y administrativas donde realmente se puede entender las dificultades de la gestión financiera municipal en toda su complejidad.

Lo anterior resulta hasta cierto punto real, porque si bien es cierto, una parte de la problemática integral que afecta la debida y eficiente explotación de los ingresos tributarios municipales se localiza o desarrolla dentro de la propia administración pública municipal, particularmente en su fisco;

no es menos cierto, que existen otras problemáticas cuyo origen está en el contexto de los otros ámbitos de gobierno con los cuales convive o gobierna el Municipio; como lo es la falta de reformas constitucionales profundas en materia de potestad y competencia fiscal municipal o la carencia de ordenamientos jurídicos federales relacionados con el ámbito tributario municipal.

Continuando con el desarrollo y análisis de la problemática del Fisco Municipal, y corroborada con el contenido de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal Dos Mil, se obtuvieron datos muy ilustrativos sobre las razones que dificultan las oportunidades de gestión financiera por parte de su administración tributaria, las cuales limitan la debida y eficiente explotación económica de los ingresos tributarios municipales, basta precisar los siguientes datos para ejemplificar lo señalado.

Resulta pertinente mencionar sobre las problemáticas observadas dentro de la capacidad institucional y de gestión financiera de los fiscos municipales, que sin importar el tipo de municipio, metropolitano, urbano medio, urbano pequeño, semirural o rural, en menor o mayor porcentaje dichas problemáticas son las mismas, tal y como se confirma con la propia encuesta.

Señala el Instituto en razón de esa encuesta, que la proporción de municipios que cuentan con un plan municipal de desarrollo debidamente aprobado, el cual pueda servir como una real guía de la acción gubernamental local, en específico, que facilitara la capacidad de previsión y orientación de la hacienda municipal, pues de los 2 427 municipios mexicanos que existían en el año 2000 sólo 1 761 tenían un plan municipal de desarrollo aprobado por su cabildo, es decir 72.56 por ciento.

De ese porcentaje, si se analiza la proporción de municipios que desarrollaron programas y diseñaron sistemas o aplicaciones

para la administración municipal a partir de ese plan, el rango fue del 100%, en el caso de municipios metropolitanos, y de 46% en el caso de municipios rurales, y todavía de estos municipios sólo 3.01% considero señalar como parte de su plan municipal de desarrollo de la gestión y recaudación de recursos financieros, lo anterior nos da una idea de lo limitada que se encuentra la administración municipal en cuanto a programas encaminados al desarrollo fiscal de su gobierno.

Otro dato que se obtuvo de esa encuesta, relacionada directamente con la problemática expuesta en los párrafos inmediatos anteriores, es la referente al perfil de los funcionarios relacionados con el manejo de la hacienda local, pues de las observaciones y datos arrojados de dicha encuesta, se encontró que la formación profesional de los responsables de las áreas relacionadas al manejo de recursos financieros varía también de forma significativa por tipo de Municipio; por ejemplo, en el caso de los Municipios Metropolitanos la totalidad de responsables tienen nivel universitario, en contraste con los Municipios Rurales en los que dichos puestos están ocupados por personal con nivel de educación primaria o secundaria.

En lo que se refiere al sector del cual provienen los responsables del área financiera se observa que a mayor tamaño del Municipio hay más funcionarios que provienen de sector público y a menor tamaño de éste se encuentran de responsables personal que proviene del sector privado o de actividades independientes. En ese contexto, la encuesta analiza más específicamente los perfiles tanto de Presidentes Municipales, como de los funcionarios responsables de áreas relacionadas al manejo de los recursos financieros.

Por ejemplo, la proporción de Alcaldes provenientes del sector privado en 1995 era de 56%, mientras que en el año 2000 era de 51%, en tanto, el número de Tesoreros provenientes de

la iniciativa privada en el año 2000 fue del 64%, este aspecto indudablemente tiene un impacto en la visión de la actividad financiera de la administración municipal; ahora bien, esa tendencia es más marcada en los Municipios Rurales con 66% mientras en los Municipios Metropolitanos es de 27%; por otra parte, en los Municipios más grandes algunos Alcaldes tienden a provenir de la misma administración municipal, 27%, mientras en Municipios Pequeños esto es prácticamente inexistente.

Con los anteriores datos estadísticos se pudo observar, las cualidades institucionales y administrativas de los grupos municipales, propiamente la cualidad y calidad de su administración pública municipal, y particularmente las de sus áreas vinculadas con el aspecto tributario o fiscal del Municipio. Asimismo, esos datos estadísticos permitieron confirmar las tendencias identificadas en otros indicadores dentro de esa misma encuesta.

Efectivamente, sirve de ejemplo el grupo de municipios donde se observó gente mejor capacitada dentro de su administración fiscal municipal, lo cual, además de permitirles cobrar directamente el predial en una proporción mayor al propio promedio nacional, 91% contra 81%, les permitía ser de los mejores Municipios en recaudación en general, así como ser de los municipios con áreas administrativas mejor orientadas a la gestión financiera, todo ello por encima de la media nacional.

En ese contexto, ese mismo grupo de municipios presentó una mayor tendencia a llevar a cabo actividades de capacitación, siendo su promedio de igual forma mayor al promedio nacional 80% sobre 65%; además el perfil profesional de los responsables de sus áreas financieras era mayor que el promedio nacional. Cabe mencionar, que el Instituto confirmó esas tendencias plasmadas en la encuesta nacional, al comparar el grupo

muestra y sus subgrupos con las tendencias nacionales de municipios de un tamaño equivalente.

Todas las anteriores cuestiones permitieron concluir, que los Municipios de mejor desempeño financiero en el conjunto nacional, son también los de mayores cualidades de profesionalización en los responsables de sus áreas financieras, y también son aquéllos con la infraestructura administrativa financiera mejor desarrollada, aún cuando se trate de Municipios pequeños comparándolos con Municipios similares.

Lo que a su vez permitió afirmar, que el desempeño financiero, fiscal o tributario del municipio está fuertemente relacionado con las capacidades profesionales y administrativas de sus áreas hacendarias, incluyendo lógicamente las de su Fisco Municipal; lo anterior permite señalar a su vez, que la administración tributaria municipal debe de ser altamente sensible a la profesionalización de su recurso humano, sí es que quiere alcanzar un óptimo desarrollo y desempeño de sus ingresos fiscales municipales.

Continuando con la problemática hacia el interior del Fisco Municipal, se observa, además de las referentes a la carencia de programas derivados de un Plan Municipal de Desarrollo o de la profesionalización de su recurso humano tributario, la problemática referente a la continuidad y experiencia de los funcionarios municipales vinculados con el área fiscal del municipio. Esta problemática es muy común por la constante rotación de los funcionarios públicos municipales vinculados al sistema fiscal municipal, tal y como se puede corroborar de los datos arrojados por esa encuesta nacional citada.

Dentro de esa encuesta se incluyó un indicador que permitió referenciar la continuidad y por ende la experiencia de los funcionarios fiscales municipales; así es, con ese indicador se pudo observar la gran rotación de los funcionarios públicos municipales vinculados al sistema fiscal municipal, ya que con

éste se contempló la antigüedad en el puesto de los titulares de las unidades administrativas municipales, los Tesoreros.

Por ejemplo, ese indicador arrojó el porcentaje de Tesoreros con menos de un año de experiencia en el puesto, este fue de 28%; arrojó también el dato de los Tesoreros que presentaban una experiencia en el puesto mayor a la de un año y menor a la de tres, éste fue del 61%; asimismo, arrojó el dato de los Tesoreros que presentaba una antigüedad en el puesto mayor de tres años y menor de cinco años, éste fue del 5%; y finalmente mostró el porcentaje de Tesoreros que presentaba una antigüedad en el puesto de más de cinco años, siendo éste casi del 5 por ciento.

Los anteriores datos estadísticos demostraron y demuestran al día del hoy, que en casi 90% de los Municipios Mexicanos no existe una continuidad mayor a la de un periodo de Gobierno Municipal por parte de los titulares de las unidades administrativas vinculadas a las áreas fiscales; lo que deriva lógicamente, en una mínima experiencia por parte de éstos en el manejo de la administración tributaria municipal, limitando a su vez la eficiencia en la explotación de los ingresos fiscales municipales, y todo ello originado por la enorme rotación de funcionarios fiscales municipales periodo tras periodo.

No está de más mencionar, que esos datos obtenidos del anterior indicador en la encuesta, coincidieron con el dato arrojado en el indicador referente al número de Tesoreros que laboraban anteriormente en el Gobierno Municipal, y no propiamente como Tesoreros; pues ese indicador arrojó un dato donde se señala que casi 15% de los Tesoreros que trabajaban en el año 2000, habían laborado en el Gobierno Municipal, lo casi que coincide con 10% de los Tesoreros que tenían de antigüedad en el puesto más del tiempo de un periodo de gobierno.

Finalmente, otro dato importante obtenido de esa encuesta, el cual corrobora las problemáticas interiores del Fisco Municipal planteadas, fue el relacionado con un aspecto igualmente importante al del aspecto humano; éste es el vinculado con el recurso material de las áreas fiscales municipales. Así es, del análisis de la Encuesta Nacional se observó el porcentaje de Municipios del país que en el año 2000 contaban por lo menos con un equipo de computo en las áreas relacionadas con la Hacienda Municipal, pues como se sabe, este tipo de recurso material facilita el manejo y por ende, eficientiza las finanzas municipales, particularmente los ingresos tributarios.

Ahora bien, esa encuesta nacional mostró que el porcentaje de los Municipios Mexicanos que contaban en el año 2000, por lo menos con un equipo de computo en las áreas vinculadas a su área Hacendaria era del 83%, dato de la encuesta nacional que al igual que los anteriores demuestran la deficiencia de la mayoría o casi totalidad de las administraciones municipales para realizar una administración tributaria eficiente; Dicho de otra manera, los resultados arrojados por esa encuesta corroboraron las problemáticas interiores que los Fiscos Municipales enfrentan, las cuales obstaculizan la debida explotación de sus recursos tributarios.

Aunado con lo anterior y en relación directa, se observa la problemática relacionada con la falta de ordenamientos jurídicos federales, estatales y municipales que le precisen sus funciones. Específicamente la relacionada con la falta de reformas constitucionales profundas relacionadas con la potestad y la competencia fiscal municipal; la carencia de ordenamientos jurídicos federales relacionados con el ámbito tributario municipal y; la falta de ordenamientos jurídicos tributarios emitidos por los propios Municipios que permitan en un momento dado fortalecer esta primera etapa de la

actividad financiera municipal, la cual será estudiada y analizada en un capítulo posterior.

Rama del Derecho que regula la primera etapa de la actividad financiera Municipal

Como se ha señalado en el desarrollo de este capítulo, el Estado en cada uno de sus ámbitos de gobierno realiza una actividad financiera en sus tres fases o etapas; asimismo se puede señalar que al igual que los ámbitos de gobierno Federal y Estatal, el Gobierno Municipal es regulado en su primera fase de su actividad financiera por una rama del Derecho Financiero denominada Derecho Fiscal, esto como menciona De la Garza:

Por qué tradicionalmente los autores han dividido el derecho financiero en tres ramas o grupos de normas que guardan una cierta similitud con los tres momentos o fases en que se divide la actividad financiera del estado: la obtención, el manejo, y la erogación de los recursos del estado, a los que corresponderían en el Derecho Fiscal, el Derecho Patrimonial, y el Derecho Presupuestario”.⁴³

Por lo que en el caso concreto de nuestro tema de estudio señala Mabarak, “las normas jurídicas regulatorias del financiamiento de los gastos públicos pueden pertenecer al propio derecho financiero, o a una rama de este llamado *derecho fiscal*”,⁴⁴ confirma lo anterior Sánchez Gómez al mencionar:

⁴³ S. F. De la Garza, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 2003, p. 17

⁴⁴ D. Mabarak Cerecedo, *Derecho financiero público*, México, McGraw Hill, 2000, p. 13.

[...] sin lugar a duda al derecho fiscal como el titular del estudio, sistematización, orden, establecimiento y regulación de la actividad financiera municipal en su primera fase, pues es esta rama del derecho financiero la titular del estudio del aspecto fiscal de los ámbitos de gobierno del Estado Mexicano, incluyendo el Municipio, por ser en este donde se conciben el conjunto de normas jurídicas de derecho público que estudian y regulan los ingresos que percibe el estado para cubrir el gasto público.⁴⁵

Conclusiones del capítulo

En el presente capítulo se ha visto como el Estado Mexicano con el objetivo de fortalecerse, ha responsabilizado a través de una serie de reformas de carácter constitucional a la instancia de Gobierno Municipal, a fin de que éste realice y cumpla actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de la población ubicada dentro de su territorio, así como para participar en el desarrollo económico de su ámbito territorial y regional, las cuales inicialmente le competían al Gobierno Federal. A esta responsabilidad compartida entre los ámbitos de gobierno, la de proporcionar el bienestar social y económico de la población, se le ha denominado en los Estados Federales como “Nuevo Federalismo”.

Así las cosas, en aras de ese “Nuevo Federalismo” el Gobierno Federal del Estado Mexicano ha realizado reformas constitucionales dirigidas a descentralizar hacia el Gobierno Municipal las funciones y fines que le correspondían inicialmente; pero no así, los instrumentos jurídicos adecuados y

⁴⁵ N. Sánchez Gómez, *Derecho fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2004, p. 25.

financieros suficientes que le permitan al Municipio responder, ya no eficaz sino en lo mínimo, a esas nuevas responsabilidades asignadas por el Estado Mexicano a través de la Constitución; ya que resulta lógico, a mayor número de responsabilidades, mayor necesidad de recursos económicos para cubrirlos o llevarlos a cabo.

Efectivamente, si bien es cierto que con las últimas reformas al Artículo 115 Constitucional, la de 1983 y 1999, se le han dado poderes y facultades al Municipio en materia fiscal, los cuales han sido un enorme avance hacia el fortalecimiento financiero municipal; no es menos cierto que éstas han resultado insuficientes para transformar a los ingresos tributarios en ingresos públicos representativos económicamente, impidiendo con ello, convertir al Municipio en un promotor real de su propio desarrollo político, social, económico y cultural como se ha pretendido.

Así es, del análisis realizado a esas reformas constitucionales significativas tributariamente hablando, se observó como se le ha proveído a la instancia municipal de una competencia fiscal definida y de un estatus jurídico que le permite incidir en los elementos constitutivos de las contribuciones de su competencia; pero también se observó, que esto no ha sido suficiente para fortalecerle financieramente, por la falta de ciertos instrumentos jurídicos que faciliten la explotación debida de las contribuciones de su competencia, como lo sería un ejercicio total de su potestad tributaria.

Lo que lleva a señalar, que existe una necesidad palpable de realizar de ahora en adelante, reformas más de fondo en materia de potestad y competencia fiscal municipal con el objetivo firme de fortalecerle su sistema tributario; es decir, faltan realizar ciertas reformas constitucionales dirigidas a fortalecer aspectos jurídico-fiscales del Municipio, los cuales facilitarían establecer un sistema tributario redituable, el cual

proporcionaría la seguridad financiera suficiente al Municipio para responder adecuadamente a las nuevas responsabilidades asignadas.

De igual forma, resulta necesario realizar reformas encaminadas a fortalecer ciertos aspectos jurídico-administrativos en materia fiscal; lo que es lo mismo, a fortalecer la administración tributaria municipal a partir de un marco jurídico normativo, ello resultado de la apreciación que se realizó de las estructuras administrativas encargadas de aplicar las actividades y funciones de la administración tributaria municipal.

Y es que se ha observado en las estructuras administrativas básicas para el desarrollo y buen desempeño de los ingresos fiscales municipales, una limitación muy marcada de la misma, de hecho se podría afirmar que formalmente éstas no se encuentran debidamente establecidas, pues la estructura o recurso humano y material relacionado directamente con los ingresos fiscales municipales es demasiado limitado en la mayoría de los Municipios, lo que origina un deficiente manejo de los ingresos tributarios municipales o propiamente de los elementos tributarios del sistema fiscal municipal.

Y lo anterior, por la deficiencia que se observa en la administración tributaria municipal, la de su fisco, específicamente por la carencia de recurso humano calificado y recurso material adecuado, lo cual no le ha permitido al Municipio Mexicano aprovechar el de por si limitado sistema tributario con el que cuenta, puesto que si bien es cierto los conceptos de ingresos derivados de los actos y actividades gravables son pocos, no es menos cierto que ni estos conceptos fiscales se han sabido explotar eficientemente por la mayoría de los Gobiernos Municipales.

Porque independientemente de la problemática originada de la necesidad de reformas constitucionales más profundas en

aspectos jurídicos-tributarios como la potestad y la competencia fiscal, se observa una problemática originada por la falta de eficiencia en la ejecución de acciones y actividades propias de la primera fase de la actividad financiera municipal, pues como menciona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su Diagnostico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Municipales Dos Mil Seis, “Uno de los planteamientos mas recurrentes en los últimos años, es el de las potestades tributarias de los Municipios, ya que se considera que la ampliación de éstas les permitirá fortalecer sus finanzas; sin embargo, lo cierto es que con las atribuciones que tienen actualmente no han agotado la posibilidad de mejorar su recaudación”.⁴⁶

Así es, las problemáticas concebidas desde el interior de la Administración y Gobierno Municipal como lo son la falta de capacidad, experiencia o continuidad de los funcionarios fiscales municipales y la falta de recurso material adecuado, afecta la eficiente ejecución de acciones administrativas, jurídicas y técnicas inherentes a la administración de los ingresos tributarios municipales, repercutiendo en el rendimiento económico de los mismos; sirve de ejemplo lo siguiente: Actividades administrativas básicas como la actualización del registro de contribuyentes o del registro catastral, o el control de recaudación, fiscalización y cobranza de los mismos; no son realizadas de una manera eficaz, constante y apegada a la ley por la mayoría de los municipios, lo cual afecta directamente el rendimiento económico de ingresos tributarios como el Impuesto Predial o los Derechos por el Servicio de Agua Potable.

⁴⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: *op. cit.*, p. 250.

Por lo anterior, resulta necesario de igual forma, realizar reformas y adecuaciones a los marcos jurídicos normativos en materia de administración tributaria municipal, las cuales permitan formar y establecer una administración tributaria como tal, de inicio estable, y consecuentemente, capacitada en materias como la recaudación, la fiscalización, la ejecución y lo contencioso administrativo-tributario, para que una vez desarrollado todo ese proceso, se pueda apreciar un mejoramiento en la administración tributaria del Municipio, y por ende, en un mayor rendimiento económico de sus conceptos de ingresos tributarios.

Potestad tributaria Municipal

Aspecto jurídico vinculado a los ingresos fiscales Municipales

Potestad fiscal Municipal

En el capítulo anterior se desarrolló las nociones generales del Gobierno Municipal y de su Actividad Financiera, específicamente su primera etapa, ésta que tiene como finalidad gestionar todos los recursos pecuniarios necesarios, concretamente los de carácter tributarios, para solventar los gastos originados por la gestión de gobierno. Para ello, en ese capítulo se ubicó al Gobierno Municipal dentro del Estado Mexicano, para posteriormente describirle de manera general, pero con mayor énfasis tributario.

Una vez ubicado el mismo en el capítulo precedente, y descrito de manera general sus fines, funciones, atribuciones, estructura de gobierno, marco jurídico y actividad financiera, se analizó específicamente, y de igual forma, las problemáticas tributarias generales relacionadas con los instrumentos financieros públicos denominados ingresos tributarios municipales, problemáticas como la necesidad de reformas constitucionales profundas y la de crear un sistema tributario municipal estable y bien estructurado, fueron parte del desarrollo de ese capítulo.

Ahora bien, en este segundo capítulo se desarrollarán y analizarán ciertos aspectos jurídicos íntimamente ligados a los ingresos tributarios municipales, pues ellos inciden directamente en su conformación y en el fortalecimiento del sistema tributario municipal del cual forman parte. Efectivamente, en el transcurso de este capítulo se estudiarán y analizarán la Potestad Tributaria y la Potestad Legislativa inherente a ésta, lo anterior con la finalidad de localizar la existencia o no de problemáticas generadas de éstos hacia los ingresos fiscales municipales.

Así es, en este capítulo se analizarán las citadas figuras jurídicas cuyo vínculo jurídico incide directamente en los elementos tributarios del instrumento financiero de los ingresos, ya sea de forma positiva o negativa, lo anterior, porque es en esos vínculos jurídicos donde se pueden localizar ciertas problemáticas que afectan el desempeño económico de los ingresos tributarios del Municipio, lo que a su vez contribuye al debilitamiento del sistema tributario municipal y al fortalecimiento de su dependencia financiera.

Nociones generales de potestad fiscal

En este primer punto se hablará de las nociones generales de la potestad fiscal, para después particularizar del mismo en el ámbito de gobierno municipal, comparando y desarrollando su concepto, su marco normativo, así como sus restricciones, y finalmente, y en su caso, la problemática que deriva de ésta en perjuicio del desempeño económico de los ingresos tributarios municipales; previamente se menciona, que el concepto de potestad fiscal se ha originado en base a las potestades fiscales de la Federación y los Estados, y esto es así, porque la mayoría de los autores y la propia Corte de la Nación consideran que el ámbito municipal carece de dicho poder o potestad.

De inicio se menciona, que la potestad tributaria faculta a los gobiernos a los cuales ha sido asignado, para que determinen la creación de nuevos ingresos tributarios respecto de su competencia fiscal, así como para que de las figuras de ingresos fiscales existentes y de las cuales son titulares, puedan cambiar su estructura tributaria y sus elementos, como menciona el autor Castañeda Ortega:

La asignación de potestades tributarias entre niveles de gobierno, se integra por dos etapas complementarias, la primera, la distribución de titularidades tributarias, que consiste en determinar las figuras tributarias que podrán utilizar directamente los diferentes niveles de gobierno para financiar su gasto público; y la segunda, la atribución de los poderes tributarios que sobre cada una de las figuras tributarias de que son titulares podrán ejercer los diferentes niveles de gobierno.¹

Es decir, con ese poder público asignado a los gobiernos de un Estado, éstos pueden, o crear nuevas contribuciones dentro de su competencia fiscal, o, modificar o alterar la estructura y elementos de sus ingresos tributarios ya determinados; en el caso de la creación de contribuciones, ésta se realiza por parte de los gobiernos al momento de crear, con base en el catalogo de titularidades fiscales que les fueron asignadas constitucionalmente, nuevas contribuciones; y en el caso de modificar contribuciones, ésta se presenta al momento de que el ámbito de gobierno titular de los ingresos tributarios realiza cambios en la estructura tributaria y en los elementos de sus contribuciones ya existentes.

Ahora bien, un ejemplo de concepto de potestad fiscal es el que ofrece el maestro Sergio Francisco De la Garza, el cual señala:

¹ R. Castañeda Ortega, *Análisis teórico de la asignación de Potestades Tributarias*, México, Indetec, 2004, p. 11.

La potestad fiscal como tal, consiste en la facultad jurídica de imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, con el fin de satisfacer las necesidades colectivas de la población, así es, recibe el nombre de poder fiscal o tributario la facultad del estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportarle una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas².

A su vez, los autores Fernández Martínez y Delgadillo ofrecen un par de conceptos más, el primero de ellos señala, “Por este concepto, poder fiscal, debemos entender la facultad del estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportarle parte de su riqueza para el cumplimiento de sus atribuciones”;³ en tanto el segundo dice, “cuando hablamos de la potestad tributaria, nos referimos a un poder que será ejercido discrecionalmente por el Poder Legislativo, dentro de los límites que establece la propia constitución; este poder se concretiza y concluye con la emisión de la ley, en la cual, posteriormente, los sujetos destinatarios del precepto legal quedan supeditados para su debido cumplimiento”⁴.

Y redondeando los anteriores conceptos se tiene la interpretación y concepto señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diferentes tesis jurisprudenciales al efecto transcritas:

² S.F. De La Garza, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 2003, p. 209.

³ R.F. Fernández Martínez, *Derecho fiscal*, México, McGraw Hill, 2004, p. 92

⁴ L.H. Delgadillo, *Principios de Derecho tributario*, México, Limusa, 2004, p. 39.

**CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD
PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE
POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD,
SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.**

La potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones no es precisamente el de generalidad, sino el de la identificación de la capacidad contributiva de los gobernados, por lo que no existe obligación de contribuir si no existe la relativa capacidad contributiva, y consecuentemente, habrá de pagar más quien tiene una capacidad mayor, y menos el que la tiene en menor proporción; todo lo cual descarta la aplicación del principio de generalidad en la elección del objeto del tributo.

Amparo en revisión 2695/96. Inmobiliaria Firpo Fiesta Coapa, S.A. de C.V. y coags. 31 de agosto de 1998. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXIX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

**IMPUESTOS, FACULTAD DE LOS ESTADOS
EN MATERIA DE.**

El poder de los Estados para gravar con impuestos, se encuentra limitado por los Artículos 117 y 118 de la Constitución General de la República; de tal suerte que la potestad tributaria de las entidades federativas, fuera de las ya establecidas en los

Artículos 738, fracción X, 29, 117 y 118 de la propia Constitución, no encuentra ni tiene más restricciones que las impuestas por las Constituciones particulares.

Amparo administrativo en revisión 121/54. Martínez Esteban y coagraviados. 27 de agosto de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Relator: Octavio Mendoza González. Quinta Época:

Tomo CXXI, página 3423. Índice Alfabético. Amparo en revisión 2736/53. Schega Reynaldo y coagraviados. 27 de agosto de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Relator: Octavio Mendoza González.

Como se puede observar de las anteriores transcripciones de autores y tesis jurisprudenciales, la potestad fiscal es concebida como el poder público a través del cual los Gobiernos Federal y Estatal a través del poder facultado para ello, el Poder Legislativo, determina el o los objetos de los tributos para efecto de contribuir al gasto público por parte de los gobernados, es decir, es el poder de la Federación o de las Entidades Federativas para gravar, dentro de sus competencias tributarias los actos y actividades gravables asignados para tal fin, a cargo de los gobernados y con la finalidad de cubrir sus egresos públicos.

Ahora bien, en el caso de la potestad fiscal del Municipio autores y la propia Suprema Corte de Justicia se pronuncian en dirección de la ausencia de una potestad fiscal municipal; por ejemplo el autor de la De la Cueva señala, “las fracciones II y IV, del Artículo 115 Constitucional, establecen la facultad de los municipios, de formar y manejar su patrimonio, cuestión por demás teórica, todavía en nuestros días”;⁵ en tanto el autor Sergio Francisco de la Garza menciona, “la reforma del precepto

⁵ A. de la Cueva, *Derecho Fiscal*, 2a, México, Porrúa, 2003, p. 39.

constitucional mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, no le otorga poder tributario al Municipio, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado”.⁶

En ese mismo contexto Cruz Covarrubias señala, “el municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos carece de potestad fiscal; tiene derecho de recibir ingresos sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos que por ley se le atribuyen, pero no puede establecer dichos impuestos por sí solo. Debe de establecerse por la legislatura del estado donde se encuentre”;⁷ finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación vierte su criterio sobre la ausencia de la potestad tributaria municipal al señalar en una de sus tesis jurisprudenciales lo siguiente:

**RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS.
CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD
DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA
EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.**

La reforma de mil novecientos noventa y nueve al Artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que ha-

⁶ S. F. de la Garza, *Derecho financiero mexicano*, 26a, México, Porrúa, 2005, p. 241.

⁷ A. E. Cruz Covarrubias, *Federalismo Fiscal Mexicano*, México, Porrúa, 2004, p. 96.

brán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del Artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el Artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el Artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.

Controversia constitucional 5/2004. Ayuntamiento del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán. 8 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy ocho de junio en curso, aprobó, con el número 46/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de junio de dos mil cuatro.

Como se puede observar del análisis de los diferentes pronunciamientos y criterios por parte de doctrinarios en la materia y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la potestad tributaria en el ámbito de gobierno municipal es totalmente ausente en éste; aquí resulta importante analizar un punto inherente a la potestad tributaria o poder fiscal, y es el que habla de la potestad legislativa del cual deriva la facultad de legislar, pues como se ha visto de los anteriores criterios, las diversas posturas en el sentido de señalar la ausencia de una potestad tributaria municipal está relacionada con la carencia de una facultad legislativa por parte de este ámbito de gobierno.

Es tan marcado ese criterio de la ausencia de potestad fiscal en el ámbito municipal por la carencia de una facultad para legislar, que el autor Sánchez Gómez menciona en su obra, “en el caso de la potestad fiscal del municipio, se le puede considerar como aquella facultad ejercida por las legislaturas locales de conformidad con la Constitución Política Federal, en virtud de la cual pueden imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza, ingresos o utilidades, para cubrir el gasto público municipal, formalizándose al expedir las leyes fiscales respectivas”.⁸

Ahora bien, esa concepción de la ausencia de una Potestad Tributaria Municipal derivante de la carencia de legislar por parte de los Gobiernos Municipales, es aún más contundente en

⁸ N. Sánchez Gómez, *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Porrúa, 2004, p. 116.

el sistema jurídico-tributario mexicano, que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en una de sus Tesis Jurisprudenciales lo confirma al señalar:

MUNICIPIOS, CARECEN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 115 constitucional, los Municipios son la base de la división territorial de los Estados, es decir, son organismos que corresponden a la descentralización territorial o por región, cuyas funciones se limitan a la gestión de los asuntos administrativos de carácter local, mediante la realización de actos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas como son los actos legislativos, puesto que ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas. Y si bien, la fracción III del citado Artículo 115 concede a los Municipios personalidad jurídica para todos los efectos legales, no puede derivarse de tal personalidad la facultad legislativa, porque si la persona física goza del derecho de libertad y puede hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, la autoridad, sólo puede obrar dentro de las facultades que le confiere la ley, aunque tenga personalidad jurídica como los Municipios.

Amparo en revisión 5658/59. Virginia Sosa Hernández. 18 de enero de 1966. Unanimidad de quince votos. Ponente: José Castro Estrada.

Partiendo de lo anterior, la concepción citada del autor Sánchez Gómez sería la más adecuada para definir a la potestad tributaria municipal partiendo del criterio de la ausencia, lo cual no significa que sea la correcta pues aún no se puede hablar de una carencia de potestad tributaria en el ámbito de gobierno municipal, ya que resulta necesario analizar, para definir su ausencia y en su caso la existencia o no de una problemática derivada de este aspecto, la potestad legislativa

y cada uno de sus aspectos, tales como: la facultad de legislar consecuencia de ésta y el proceso legislativo; y es que como se ha señalado, el ejercicio de la potestad tributaria está ligada directamente con la potestad legislativa y la facultad derivante de ésta, pero antes de realizar ese análisis, es necesario establecer las bases de la potestad tributaria en el Estado Mexicano, es decir, su marco y límites jurídicos normativos.

Marco constitucional de la potestad fiscal de cada ámbito de gobierno

Básicamente la potestad fiscal, al igual que la competencia fiscal de los tres ámbitos de gobierno del Estado Mexicano, se encuentra establecida en la Constitución Política Mexicana, siendo los artículos de ese ordenamiento jurídico supremo sobre los cuales se fundamenta la potestad fiscal los siguientes: en primer lugar se encuentra al pilar jurídico de la potestad fiscal federal, estatal y municipal, en el Artículo 31, fracción IV constitucional, cuya regulación contempla la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de cada uno de los ámbitos de gobierno del Estado Mexicano.

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

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

En segunda instancia, y en el contexto regulatorio que este precepto constitucional plantea, se aprecian otros preceptos jurídicos constitucionales regulatorios donde se especifica el ejercicio de la potestad fiscal y su distribución entre los

ámbitos de gobierno mexicanos, siendo estos los Artículos: 73, fracción VII; 115, fracción IV, incisos *a)*, *c)* y antepenúltimo párrafo; 117 fracción IV, V y VI; 118, fracción I; Artículos 124 y 131; en el caso particular del Gobierno Municipal, el fundamento jurídico de su potestad tributaria se observa, en el citado Artículo 31, fracción IV Constitucional, transcrito previamente, y el Artículo 115, fracción IV, antepenúltimo párrafo.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

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

[...]

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

Y es que a pesar de que algunos estudiosos y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación señalan la ausencia de este poder público en el Municipio, lo cierto es, como se analizará, que éste es una realidad jurídica, pues de los preceptos jurídicos citados se aprecia de inicio una Potestad Fiscal otorgada al Municipio, la cual, al igual que la del ámbito de gobierno federal, tiene asignados los actos sobre los cuales

pueden ejercerla, gravándolos. Lo anterior permite decir, que si fuese el caso de que el municipio no gozase de una potestad fiscal, éste no tendría un campo de acción sobre el cual aplicarla o ejercerla.

Continuando con el marco constitucional de la potestad fiscal, se aprecia en el caso de la Federación, que el fundamento de su potestad fiscal se encuentra de igual forma de manera general en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución, y específicamente en el Artículo 73, fracción VII, donde se señala la facultad del Congreso del Unión de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto, dicha potestad la ejerce la Federación sobre los actos gravables que se desprenden de los Artículos, 73, fracciones IX, X, XXIX-A, 117, fracciones IV, V, VI y VII, 118, fracción I y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, la potestad fiscal de las Entidades Federativas encuentra su fundamento de manera general en el multicitado Artículo 31, fracción IV, y específicamente en el Artículo 124 de ese mismo ordenamiento, en el cual se señala que las facultades no expresadas como concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados; lo anterior da como consecuencia, en el caso del estado, que a diferencia de los ámbitos de gobierno federal y municipal éste no tiene asignados actos gravables sobre los cuales pueda ejercer su potestad, pues sólo puede gravar los actos que quedan de la distribución de los actos y actividades gravables que hace la Constitución Política respecto de los otros dos ámbitos de gobierno.

Como se puede observar de lo anterior, el poder público que el Estado Mexicano otorga a los ámbitos de gobierno que le conforman, entre esos el municipal, para obtener de la riqueza de sus gobernados los recursos pecuniarios necesarios para sus gastos públicos, encuentra su fundamento jurídico

en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política, lo que permite señalar que ese poder público de carácter tributario o fiscal denominado potestad tributaria o fiscal es sin reserva alguna otorgado a todos y cada uno de los ámbitos de gobierno mexicano; y es que en ninguna parte del texto de ese precepto se aprecia la intención de los legisladores del constituyente de 1917 de no otorgar este poder público tan importante a alguno de los ámbitos de gobierno ahí citados, razón de peso para llegar a afirmar la existencia de una potestad fiscal municipal y no así una ausencia de ella.

Corroborando lo anterior, los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las siguientes tesis:

CONTRIBUCIONES. LAS DESTINADAS AL PAGO DE UN GASTO PÚBLICO ESPECIAL NO VIOLAN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

Al establecer el precepto constitucional mencionado que los tributos deben destinarse al pago de los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que resida el contribuyente, no exige que el producto de la recaudación relativa deba ingresar a una caja común en la que se mezcle con el de los demás impuestos y se pierda su origen, sino la prohibición de que se destine al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones y servicios que el Estado debe prestar a la colectividad. Por tanto, si el producto de la recaudación es destinado al pago de un gasto público especial que beneficia en forma directa a la colectividad, no sólo no infringe, sino que acata fielmente lo dispuesto en el Artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 5994/74. Baker Perkins de México, S.A. 30 de noviembre de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: Noé Castañón León.

POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL

Amparo en revisión 153/98. Servicios Inmobiliarios ICA, S.A. de C.V. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1548/98. Alimentos Rápidos de la Garza, S. de R.L. de C.V. 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1911/98. Inovart, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

Amparo en revisión 805/98. Productos Electrónicos de la Laguna, S.A. de C.V. 29 de octubre de 1998. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 106/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

LIMPIA Y ASEO, DERECHOS POR. NO VIOLAN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONALES (LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, MORELOS).

El servicio de limpia y aseo, efectuado por la autoridad del Municipio de Cuernavaca, Morelos, se traduce en un beneficio general para todos los habitantes del mismo y, por lo tanto, la proporcionalidad de los derechos que estatuye el Artículo 27 de la ley de ingresos del referido Municipio existe en tanto que

el impuesto se cobra a todos los propietarios de los inmuebles existentes dentro de ese Municipio, en relación a la extensión del frente de cada predio y, por ende, es evidente que por el servicio proporcionado, deben contribuir con una prestación proporcional, como la constituye el pago por servicios de limpia y aseo. En tal virtud, el citado pago por derechos por limpia y aseo no es desproporcionado y, por tanto, tampoco contrario a los principios contenidos en la fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 6363/68. América, Compañía General de Seguros, S.A. 3 de octubre de 1978. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: José Alfonso Abitia Arzapalo.

Amparo en revisión 510/78. Adolfo Zamora Padilla. 3 de octubre de 1978. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas.

Así es, de entre los preceptos constitucionales citados como fundamento de la potestad fiscal y las tesis de la Suprema Corte transcritas, claramente se aprecia como éstos otorgan la potestad fiscal al Municipio, para que dentro de su competencia fiscal asignada éste pueda ejercerla, pues por el contrario, si fuese el caso de que el municipio careciese de una potestad fiscal que finalidad tendría otorgarle o asignarle una competencia fiscal exclusiva de dónde obtener recursos pecuniarios para el ejercicio de su gestión, particularmente la derivada de la reforma de 1983; más claro aún, que caso tendría haberle otorgado a través de la reforma de 1999 una mejor condición jurídica para el ejercicio de su potestad fiscal frente a los Poderes Legislativos Estatales respecto de esa competencia fiscal asignada, si supuestamente carece de una potestad tributaria.

Límites jurídicos de la potestad fiscal

Respecto de los límites jurídicos que se le establecen a los ámbitos de gobierno mexicano para el ejercicio de sus respectivas potestades tributarias, se observan los principios establecidos en los Artículos 13, 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Política mexicana, cuya finalidad es, por un lado, observar la correcta aplicación de la potestad fiscal; y por el otro, salvaguardar los derechos individuales de los cuales gozan los gobernados respecto de la aplicación o ejercicio de esa potestad sobre sus bienes o riquezas.

Y es que como se mencionó, el gobierno, en cualquiera de esos ámbitos, se convierte en la institución creada por la misma sociedad en la cual se delega el poder político del Estado Mexicano, y siendo éste demócrata, su característica principal es que la sociedad decide como única autoridad las leyes, entendidas éstas como el reflejo fiel de su voluntad popular, es decir, los pueblos que eligen en esos términos la forma de gobierno demócrata, eligen que el poder público se realice en base a las leyes, las cuales establecen los principios sobre los cuales el gobierno va realizar el ejercicio de su poder público otorgado por la sociedad misma

Al respecto señala el maestro Burgoa:

La soberanía, como potestad suprema del estado, no es ilimitada, sino que está sujeta a restricciones; mas éstas no provienen de una imposición, de un poder ajeno y extraño a ella, sino que obedecen a su propia naturaleza. En efecto, el pueblo siendo el depositario real del poder soberano, en ejercicio de éste decide desplegar su actividad suprema dentro de ciertos cauces jurídicos que él mismo crea y se obliga a no transgredir, en una palabra, se *autolimita*.⁹

⁹ I. Burgoa, *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, 1993, p. 157.

Ahora bien, en el caso del poder fiscal o de la potestad tributaria, que no es más que una área en la que deriva ese poder público, debe ser ejercido por los ámbitos de gobierno bajo la observancia de los principios establecidos por la Constitución Política, a fin de salvaguardar, como ya se dijo, el correcto empleo de este poder, en esa línea el maestro Flores Zavala menciona:

Los principios constitucionales de los impuestos son aquellas normas establecidas por la Constitución General de la República, y siendo esta la ley fundamental del país, a ellos debe sujetarse toda la actividad tributaria del estado, por lo que la actividad tributaria del estado no debe impedir ni coartar el ejercicio de los derechos individuales reconocidos por la Constitución.¹⁰

Por lo anterior, los principios jurídicos que sirven de limitante al ejercicio de la potestad tributaria establecidos en las normas Constitucionales, y sobre los cuales se debe de ejercer ese poder fiscal por parte de las instancias de gobierno que conforman el Estado Mexicano, son básicamente los principios jurídicos tributarios establecidos en el Artículo 31, fracción IV, los de Legalidad Fiscal, Proporcionalidad y Equidad, Generalidad, Igualdad y Destino; asimismo, los principios generales del derecho establecidos en los Artículos 13, 14 y 16, cuya aplicación es general para el ejercicio del poder público, y particularmente al del área tributaria, siendo estos: el Principio de Audiencia, Legalidad, Igualdad y el de Irretroactividad de las leyes.

Cabe aclarar que se hace una distinción entre los principios derivados de los preceptos constitucionales citados, porque

¹⁰ E. Flores Zavala, *Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Porrúa, 2004, p. 170.

unos son principios jurídicos de observancia general y otros son principios jurídicos exclusivos de observancia tributaria, como menciona la autora Mabarak, “Por tanto, los *principios generales del derecho* y los *principios especiales* que regulan al derecho fiscal, son teóricamente importante para mejorar la implantación y recaudación de tributos”;¹¹ lo anterior no quiere decir que unos principios sean más importantes que otros al momento de limitar el ejercicio de la potestad fiscal, sino simplemente se considera necesario hacer esta distinción a efecto de estudiarle y explicarles adecuadamente.

En primer término se desarrollan los principios derivados del Artículo 31 fracción IV, del cual deriva el Principio de Legalidad Fiscal; este Principio consiste en que todas las contribuciones deben estar establecidas en ley; siendo el alcance jurídico de este Principio establecido en dicho precepto, el de que efectivamente todos los mexicanos deban contribuir al gasto publico, pero de acuerdo con las disposiciones establecidas previamente en las leyes; esto lleva a adoptar por analogía el aforismo latino “*nullum tributum sin lege*”, el cual quiere decir que no puede existir ningún tributo sin la existencia de una ley que lo establezca.

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

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

¹¹ D. Mabarak Cerecedo, *Derecho Financiero Público*, 2a, México, Mc Graw Hill, 2000, p. 58.

O como lo expresa la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en una de sus tesis al efecto emitidas:

NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. LA REMISIÓN QUE HACE LA LEY QUE LO CREA A UNA LEY FEDERAL PARA ESTABLECER SU FECHA DE PAGO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.

El principio de legalidad tributaria consagrado en el Artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se ha precisado por la Suprema Corte como la exigencia de que el acto creador del impuesto debe emanar del Poder Legislativo, y que sus elementos esenciales deben estar consignados en la ley de modo tal que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, sino que el sujeto sepa la forma cierta en que esté obligado; la ley que regula el impuesto sobre nóminas no quebranta este principio, por el hecho de que remita a una ley federal para establecer las fechas de pago del mismo, pues tal remisión no genera confusión ni incertidumbre y, además, es el mismo Congreso de la Unión, quien no varía su personalidad al legislar para el Distrito Federal, del que emana la ley que crea el tributo y el ordenamiento a que ésta remite.

Amparo en revisión 333/89. Productos Zam Fre, S.A. de C.V. y otros. 22 de octubre de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Salvador Rocha Díaz, en su ausencia hizo suyo el proyecto Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Alejandro Sosa Ortiz.

En este Principio resulta importante mencionar, que del contexto derivado de éste ha surgido el criterio, interpretación o concepto de autores y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación de señalar la ausencia de una potestad tributaria municipal, pues como se puede apreciar del texto de la tesis en cita, se observa como la Corte señala que el Principio de

Legalidad Tributaria es la exigencia de que el acto creador del Impuesto emane del Poder Legislativo.

Es decir, los elementos esenciales del tributo o contribución deben estar consignados en una Ley, y siendo que el ámbito de Gobierno Municipal no cuenta con un Poder Legislativo como tal, el cual emita la ley tributaria respectiva en acatamiento de ese Principio, es que se habla en diferentes instancias de una ausencia de potestad tributaria municipal, cuestión de la cual no se coincide, por las razones que posteriormente se desarrollarán.

Continuando con el desarrollo de los principios jurídicos constitucionales limitantes de la potestad tributaria, se tiene al Principio de Proporcionalidad y Equidad Fiscal, este Principio es de los más fundamentales en el ejercicio de la potestad tributaria ya que establece que cada quien tribute de acuerdo con su riqueza, ingresos o posibilidades económicas, o sea proporcionalmente, y que el impacto del gravamen sea el mismo para todas las personas que están colocadas en la misma circunstancia contributiva, o sea, que sea equitativo.

El maestro Delgadillo menciona al respecto, “la proporcionalidad debe identificarse con la capacidad contributiva de las personas, a fin de fijar la parte en que el individuo puede participar para la cobertura de los gastos públicos; en tanto que la equidad se identifica, como el impacto del gravamen, que debe ser el mismo para todas las personas que se encuentren colocadas en la misma circunstancia”,¹² se transcribe el texto que sirve de fundamento a este principio jurídico tributario.

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:
[...]

¹² L.H. Delgadillo, *Principios de Derecho Tributario*, México, Limusa, 2004, p. 55.

Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como el Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa [...]”

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en unas tesis al efecto emitidas, describe este Principio de la siguiente manera:

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

El Artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis

de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Séptima Época, Primera Parte:

Volúmenes 181-186, página 181. Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera “La Central”, S.A. 12 de junio de 1984. Mayoría de catorce votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Raúl Cuevas Mantecón, Eduardo Langle Martínez, Ernesto Díaz Infante y Jorge Olivera Toro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Volúmenes 187-192, página 79. Amparo en revisión 2502/83. Servicios Profesionales Tolteca, S.C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de dieciséis votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Volúmenes 187-192, página 79. Amparo en revisión 3449/83. Fundidora de Aceros Tepeyac, S.A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de catorce votos. Disidente: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

Volúmenes 187-192, página 79. Amparo en revisión 5413/83. Fábrica de Loza “El Anfora”, S.A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de quince votos. Disidentes: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Volúmenes 187-192, página 79. Amparo en revisión 441/83. Cerillos y Fósforos “La Imperial”, S.A. 6 de noviembre de 1984. Mayoría de catorce votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Eduardo Langle Martínez.

EQUIDAD TRIBUTARIA. LA TRANSGRESIÓN DE ESTE PRINCIPIO NO REQUIERE COMO PRESUPUESTO QUE SE ESTABLEZCAN DIVERSAS CATEGORÍAS DE CONTRIBUYENTES.

El requisito de equidad tributaria que debe cumplir toda ley fiscal, de conformidad con el Artículo 31, fracción IV, constitucional, y que exige el debido respeto al principio de igualdad, que se traduce en dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, no requiere como presupuesto para su posible transgresión el que la norma legal relativa establezca diversas categorías de contribuyentes o diferenciación entre ellos, pues basta con que establezca un derecho que no pueda ser ejercido por todos los contribuyentes, sino sólo por aquellos que se coloquen en la hipótesis que dé lugar a su ejercicio, o bien prevea regímenes diversos, aunque éstos sean aplicables a todos los contribuyentes sin diferenciación, según la hipótesis legal en que se coloquen y puedan, incluso, ser aplicables a un mismo sujeto pasivo del impuesto, para que se dé la posibilidad de inequidad ya que tal diferenciación en los regímenes o el ejercicio del derecho sólo por algunos pueden ser, en sí mismos, violatorios de tal principio al ocasionar según la aplicación que corresponda de los regímenes o el derecho, un trato desigual a iguales o igual a desiguales.

Amparo en revisión 107/92. Consultores en Servicios Jurídicos Fiscales, S.A. de C.V. 6 de abril de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juan Díaz Romero, encargado del engrose Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciséis de agosto en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús

Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número L/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

Por último, dentro de los Principios de carácter tributario que el multicitado Artículo Constitucional 31, fracción IV establece, se observa al Principio de Destino; éste se encausa hacia que todos los ingresos fiscales que se paguen a las instancias de gobierno por parte de los gobernados obligados a contribuir, se deben destinar a cubrir el gasto público, es decir, la naturaleza de la contribución es de carácter público por lo que el recurso económico recaudado por cualquiera de las especies de contribuciones, debe ser empleada para ese fin, el público.

Este Principio encuentra su fundamento, al igual que el anterior, en el Artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución Política, y se reitera ese criterio a través de una de las tesis jurídicas emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que al efecto se cita:

**RECARGOS POR MORA. DEBEN CUMPLIR
CON LOS REQUISITOS DE PROPORCIONALIDAD,
EQUIDAD, LEGALIDAD Y DESTINO AL GASTO
PÚBLICO.**

Establece el Artículo 31, fracción IV, constitucional, como obligación de los mexicanos la de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Por su parte, el Artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación dispone que los recargos son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas, lo cual, por otra parte, se sigue de las características propias de los

recargos que tienen como objeto esencial el indemnizar al fisco por la falta de pago oportuno, lo que los vincula estrechamente a las contribuciones. En consecuencia, debe concluirse que dichos recargos constituyen una de las formas de contribuir a que se refiere el precepto constitucional y, por ende, deben cumplir con los requisitos de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.

Amparo en revisión 4685/90. Edgar Armando Anaya Palma. 14 de mayo de 1992. Mayoría de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el miércoles nueve de septiembre en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número LXVIII/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Santiago Rodríguez Roldán y Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a once de septiembre de mil novecientos noventa y dos.

Ahora bien, dentro de principios jurídicos que delimitan el ejercicio de la potestad tributaria, además de los anteriormente citados, la Constitución establece otros de observancia general, los denominados principios generales del derecho, los cuales son de aplicación para todo el ejercicio del poder

público, incluyendo el referente a la materia tributaria; éstos básicamente encuentran su fundamento en los Artículos 13, 14 y 16 del ordenamiento supremo citado.

Esos principios jurídicos de observancia general son: el Principio de Legalidad, el cual se encuentra estatuido en el primer párrafo del Artículo 16 Constitucional; el Principio de Audiencia, contemplado en el Artículo 14 segundo párrafo; el Principio de Irretroactividad de las leyes, señalado en el mismo Artículo 14, pero primer párrafo, y finalmente; el Principio de Generalidad e Igualdad establecido en el Artículo 13 Constitucional.

En el caso del Principio de Legalidad, el mismo refiere a que todas las actividades fiscales realizadas por parte de las instancias de gobierno a través de sus funciones, las cuales dan como resultado actos fiscales, deben de estar debidamente fundados y motivados, lo anterior, a efecto de darle seguridad jurídica a los gobernados, como menciona el maestro De la Garza, “el principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria”,¹³ este Principio se ve estatuido en el primer párrafo del Artículo 16 constitucional.

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Y la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo describe en una de sus tesis de la siguiente manera:

¹³ S. F. de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 2003, p. 265.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE.

La garantía de legalidad consagrada en el Artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 220/93. Enrique Crisóstomo Rosado y otro. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Manuel Patiño Vallejo. Secretario: Francisco Fong Hernández.

Aquí cabe señalar, que de este Principio, al igual que el de legalidad tributaria, ha surgido de su contexto el criterio de autores y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de señalar la ausencia de una potestad tributaria municipal, porque es en la exigencia de que el acto creador de la contribución se encuentre motivado y fundado, entendiéndose por esto, que su fundamento y motivación estén consignados y relacionados en una Ley, y siendo que el ámbito de gobierno municipal no cuenta con un Poder Legislativo a través del cual emita la o las leyes tributarias respectivas, es que se habla en esas instancias jurisdiccionales y académicas de una ausencia de potestad tributaria municipal.

Continuando con los principios generales del derecho, limitantes de la potestad tributaria, se aprecia en el contenido del ordenamiento jurídico constitucional, el Principio de irretroactividad de las leyes, mismo que encuentra su fundamentado en el Artículo 14 Constitucional, primer párrafo, el

cual habla de que a ninguna norma jurídico fiscal puede ser aplicada a hechos realizados antes de la entrada en vigor de está; es decir, esto se traduce en materia tributaria, a que ningún hecho generador anterior a alguna norma jurídica fiscal posterior, puede ser aplicada en perjuicio del contribuyente o gobernado.

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

[...]

Como interpreta el Poder Judicial a través de sus Tribunales Federales, en relación a este Principio:

IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA.

Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia.

Amparo en revisión 942/54. Rodolfo Joffroy. 27 de septiembre de 1968. Ponente: Octavio Mendoza González.

En el caso del Principio de Audiencia, éste establece que todo gobernado debe tener la oportunidad de ser escuchado en el curso de un procedimiento fiscal administrativo o siendo objeto de un acto fiscal, en cualquier situación o modo que lo involucre, relacione, o afecte en sus derechos, como puede ser la imposición, cobro o determinación de un ingreso fiscal, para que pueda ser escuchado en su defensa, ya sea mediante

la presentación de alegatos, argumentos, razones o explicaciones por escrito, a efecto de desvirtuar o modificar el acto o procedimiento administrativo del que es objeto.

Señala el maestro Burgoa al respecto, “garantía jurídica de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos de poder público que tiendan a privarlo de sus más caros derecho y sus más preciados intereses”,¹⁴ entre ellos, los de sus bienes y riquezas obtenidos del fruto de su trabajo, este Principio encuentra su fundamento jurídico en el Artículo 14, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 14.- A ninguna ley [...]

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Y la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo interpreta de la siguiente manera en una de sus tesis:

**AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE
AÚN TRATÁNDOSE DE MATERIA TRIBUTARIA,
SI NO ESTÁ DETERMINADO EL CRÉDITO FISCAL.**

Aun cuando sea cierto que en materia tributaria no es necesario que las autoridades cumplan con la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, esa circunstancia no opera en todos los casos, pues es importante señalar que cuando por disposición legal no esté precisado un crédito fiscal, por ser necesario que la autoridad determine la base gravable sobre la cual se debe causar, para lo cual necesita realizar un procedimiento tendiente a

¹⁴ I. Burgoa, *op. cit.*, p. 524.

dicho fin, se debe dar la intervención correspondiente a quien pudiese ser el afectado por la misma, para que se encuentre en posibilidad de hacer las objeciones durante ese procedimiento alegando lo que a sus derechos conviniese. En consecuencia, cuando la autoridad de la materia no concede la garantía de previa audiencia, viola ese derecho consagrado en el precepto constitucional aludido.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1831/82. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de abril de 1983. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Rigoberto Calleja López.

Finalmente la Constitución establece como otro limitante del ejercicio del poder público tributario al Principio de Igualdad y Generalidad; este Principio se refiere, a que todas las contribuciones establecidas en las leyes fiscales deben ser generales, obligatorias e impersonales, aplicándose sin distinción de persona en un plano de igualdad, a efecto de que sea observada y respetada por todos sus destinatarios.

Es decir, la igualdad y la generalidad se traduce, como menciona el maestro Burgoa, “en que varias personas en número indeterminado que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado”,¹⁵ y el fundamento de este Principio se sustenta en el Artículo 13, primer párrafo, Constitucional.

Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales [...]

¹⁵ *Ibid.*

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una de sus tesis lo interpreta y señala de la siguiente manera:

PREDIAL. LAS EXENCIONES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 155 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL NO CONTRAVIENEN LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.

De la interpretación del Artículo 122, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que en las leyes que establezcan contribuciones en el Distrito Federal sobre las materias de su competencia no se podrán considerar a personas como sujetos de contribuciones ni se establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas, se deriva que en él no se establece una prohibición absoluta al otorgamiento legal de exenciones, pues en realidad, su objetivo es prohibir que, vulnerando el principio de igualdad, se establezcan exenciones a personas jurídicas individuales o colectivas en forma específica o concreta, por lo que, al atender el legislador a situaciones objetivas, y disponer en el Artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal, que no se pagará el impuesto predial por determinados inmuebles, se respeta el referido precepto constitucional.

Amparo en revisión 1666/95. Multiva México, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1700/95. Imref, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Juan Ramírez Díaz.

POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL

Amparo en revisión 1985/95. Inmobiliaria Bancano, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Amparo en revisión 128/96. Parque Santa Fe, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

Amparo en revisión 222/96. Inmobiliaria y Distribuidora del Centro, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 62/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.

Se han descrito todos y cada uno de los principios jurídicos establecidos por la Constitución Política de México en sus Artículos 13, 14, 16 y 31, fracción IV, los cuales sirven de limitante al ejercicio del poder público tributario o la potestad fiscal por parte de los ámbitos de gobierno conformantes del Estado Mexicano; de esos principios jurídicos estatuidos en los citados preceptos constitucionales, sólo dos están relacionados directamente con la problemática derivada de este aspecto jurídico de la potestad fiscal, el Principio de Legalidad Tributaria y el Principio General de Legalidad, el primero establecido en el Artículo 31, fracción IV, y el segundo en el Artículo 16 de ese ordenamiento, y es que ambos sólo se pueden y deben observar al momento de crear los tributos por el órgano facultado para ello, el Poder Legislativo.

Efectivamente, estos límites jurídicos de las potestades fiscales, cuya finalidad es básicamente la de obligar a los ámbitos de gobierno a observar la correcta aplicación de la potestad fiscal para salvaguardar los derechos individuales de los cuales gozan los gobernados respecto de la aplicación o ejercicio de esa potestad sobre sus bienes o riquezas, causan su efecto al momento de crear los tributos, o sea, al momento de ejercer formal y materialmente la potestad tributaria, siendo este el punto por el cual ha surgido el criterio, interpretación o concepto de autores y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación de señalar la ausencia de una potestad tributaria en el ámbito de Gobierno Municipal.

Así es, de las exigencias de que el acto creador del Impuesto, por un lado, emane del Poder Legislativo, porque sus elementos esenciales deben estar consignados en una Ley; y por otro, se encuentre motivado y fundado, entendiéndose por esto, que su fundamento y motivación estén consignados y relacionados en una Ley, y toda vez que el ámbito de Gobierno Municipal no cuenta con un Poder Legislativo como tal, es que se habla en diferentes instancias de una ausencia de potestad tributaria municipal; criterio del cual no se coincide, pues como se analizará, la potestad tributaria es realizada en parte a través de una facultad legislativa ejercida a través de un proceso legislativo, el cual se conforma de diferentes etapas, mismas que son realizadas no sólo por éste poder, sino por la intervención de dos de ellos.

*Potestad legislativa. La facultad de legislar,
aspecto inherente a la potestad fiscal*

Como se precisó en el punto inmediato anterior, para analizar si existe propiamente la ausencia de una potestad fiscal municipal

y por ende una problemática derivada de esta carencia que repercute en los ingresos tributarios municipales, resulta necesario analizar todo lo referente a la Potestad Legislativa y particularmente a la potestad legislativa municipal; cabe recordar, tal y como se precisó en el capítulo precedente, que el sistema de gobierno mexicano se divide para su ejercicio en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y es en el Poder Legislativo donde básicamente se concreta el ejercicio de la potestad tributaria.

Lo anterior se puede corroborar de las tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se citan a continuación, pues como señalan, la Potestad Fiscal o Tributaria de cualquier ámbito de gobierno se encuentra indefectiblemente vinculada con la Potestad Legislativa:

**GASTOS Y EROGACIONES DE LAS PERSONAS.
EL ESTADO TIENE FACULTAD DE GRAVARLOS
EN EJERCICIO DE SU POTESTAD TRIBUTARIA.**

El Artículo 31, fracción IV, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al legislador ordinario la facultad de determinar cómo y en qué forma los mexicanos deben contribuir al gasto público. El legislador tiene facultad para seleccionar el objeto del tributo siempre que éste satisfaga los principios establecidos en la Constitución. El precepto constitucional señalado no establece como requisito que los gravámenes se impongan sólo a los ingresos, a los bienes o al capital. Al no existir restricción constitucional en este sentido el Estado está facultado para gravar erogaciones o gastos en dinero o en especie que revelen capacidad contributiva de quienes los efectúan y, por ende, sean susceptibles de ser objeto de imposición por parte del Estado.

Texto de la tesis de jurisprudencia 12/89 aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada de ocho de noviembre de 1989.

Unanimidad de dieciocho votos de los Ministros: Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y presidente del Río Rodríguez. Ausentes: de Silva Nava, Pavón Vasconcelos y González Martínez. México, D. F., a 13 de noviembre de 1989.

ACTIVO. EL IMPUESTO RELATIVO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA POR NO GRAVAR A TODOS LOS DEMÁS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA QUE NO REALIZAN ACTIVIDADES EMPRESARIALES.

El ejercicio de la potestad tributaria implica, entre otros aspectos, determinar el objeto de los tributos, seleccionando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva; de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones, es el de la identificación de esa capacidad. Tratándose del impuesto al activo, del análisis sistemático de las disposiciones que componen la ley relativa, se advierte que la capacidad contributiva no se atribuye simplemente a los activos, sino también a la cualidad de que éstos se encuentren asociados con las actividades empresariales y, por consecuencia, en condiciones idóneas para concurrir a la obtención de utilidades. La consideración del legislador de que el activo en esas condiciones revela capacidad contributiva susceptible de gravarse, se sustenta en una apreciación de sentido común, pues obedece a la lógica de que éstos responden a las necesidades de una empresa para tener, cuando menos, la utilidad que garantice su funcionamiento, pues sería ilógico tener menos o más activos que los necesarios para ello. En el primer caso por insuficiencia y en el segundo por desperdicio, se iría en contra de lo que por naturaleza la empresa debe per-

seguir. Además, de la interpretación conjunta de los Artículos 25, 28 y 31, fracción IV, constitucionales, se desprende que el legislador está autorizado para establecer tributos que no sólo persigan fines recaudatorios, sino que permitan al Estado ejercer sus atribuciones en materia de rectoría económica, de manera que a través de los mecanismos de imposición fomenten o regulen el desarrollo de ciertas actividades productivas, fortalezcan algunos sectores económicos o conduzcan a la explotación de los bienes en beneficio social. Por consiguiente, se actualizan razones no sólo jurídicas sino también sociales y económicas, que justifican la determinación del objeto del impuesto al activo en relación con las actividades empresariales y, consecuentemente, revelan que el impuesto no viola el principio de equidad tributaria, por no comprender como sujetos obligados a todos los que realizan actividades económicas bajo la tenencia de activos y sean contribuyentes del impuesto sobre la renta, pues el legislador, en ejercicio de su potestad tributaria, eligió como objeto del impuesto a los activos concurrentes a la obtención de utilidades en la práctica de actividades empresariales.

Amparo en revisión 2695/96. Inmobiliaria Firpo Fiesta Coapa, S.A. de C.V. y coags. 31 de agosto de 1998. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Así es, de las tesis transcritas se puede apreciar cómo la función legislativa está vinculada a la potestad tributaria, la cual es ejercida formalmente hablando por los poderes

legislativos federales y estatales, ahora bien, la potestad legislativa provee de una facultad y una función legislativa que consiste, como señala Burgoa en, “aquellas que tienen como finalidad u objetivo la expedición de leyes, es decir, de actos de autoridad abstractos, impersonales y generales”,¹⁶ o como el autor Fernández Ruiz señala, “el criterio orgánico interpretaba la función legislativa como toda actividad –y solo la actividad– realizada por el órgano legislativo, hoy por hoy muchos autores entienden por función legislativa –cuyo contenido es el acto regla– la elaboración de la norma jurídica abstracta”.¹⁷

Ahora bien, el vínculo entre la potestad legislativa con la potestad fiscal radica en la necesidad de revestir u observar el Principio de Legalidad y Legalidad Tributaria en la imposición de los tributos a cargo de los gobernados, y es así, porque para que puedan ser legales los tributos, éstos deben estar contemplados en una ley, y ésta a su vez, sólo puede ser emitida, para ser legal, por un órgano legislativo como tal.

Es decir, la relación de la potestad fiscal con la potestad legislativa radica en el Principio de Legalidad de que deben estar revestidos los ingresos fiscales que los ciudadanos deben pagar, así como los elementos que le conforman, objeto, sujeto, base, tasa, cuota o tarifa, puesto que para que este principio se observe, tanto las contribuciones como sus elementos deben de estar establecidos en ley, y como las leyes sólo pueden ser establecidas por uno de los poderes del gobierno facultado para ello, el poder legislativo, las contribuciones que no sean material y formalmente establecidas por éste resultan ilegales.

¹⁶ I. Burgoa, *Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo*, 8a, México, Porrúa, 2005, p. 165.

¹⁷ J. Fernández Ruiz, *Panorama del Derecho Mexicano*, 1a, México, Mc Graw Hill, 2001, p. 77.

Aquí resulta importante mencionar lo siguiente: el ejercicio de la potestad fiscal o tributaria consiste o se realiza, al crear o modificar contribuciones de las cuales son titulares los ámbitos de gobierno, pues la potestad tributaria faculta a las diferentes instancias de gobierno para crear o modificar contribuciones a través esencialmente del órgano de poder respectivo, en este caso el Poder Legislativo, y es que esa creación o modificación de los elementos de las contribuciones tiene que ser, como se mencionó, establecida en una ley, a fin de revestir de legalidad la aplicación de las mismas en la población, y siendo que el órgano de gobierno facultado para realizar lo anterior es el Poder Legislativo, es a éste a quien le corresponde realizar esa función.

Así es, el poder público en México, como se ha mencionado, está dividido para su ejercicio en tres poderes, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, en el caso concreto, y para efecto del desarrollo del presente apartado, de los tres poderes que integran los gobiernos en México o cualquier gobierno democrata, es el Legislativo, pues es éste el encargado de analizar y aprobar las leyes; ahora bien, dicho poder está facultado o legitimado para ello por la voluntad del pueblo a través del voto, y es que el voto es un acto por medio del cual el pueblo emite su decisión soberana de elegir quienes lo representarán en la creación o reformas de las leyes más convenientes para la convivencia de éste.

Efectivamente, el Poder Legislativo organizado como una asamblea que representa los intereses del pueblo, fue creado para ser el depositario de la voluntad de vivir en una sociedad gobernada por leyes, donde los principios de justicia y dignidad para los individuos y la comunidad sean el objetivo permanente de su convivencia; en ese contexto, el Poder Legislativo a través de las leyes establece los principios y valores a los cuales aspira la sociedad en su conjunto, pues son éstas el acto

supremo de gobierno que pone de manifiesto la voluntad de la sociedad para organizar su convivencia, entre esos principios, el de contribuir de manera equitativa y proporcional cada uno de los miembros del pueblo o la sociedad en los gastos de su gobierno.

Así las cosas, al elegir los gobernados a través del voto directo y libre a los miembros del congreso que conforma el Poder Legislativo, se está depositando en ellos la confianza y voluntad política de los miembros de la República o Entidad Federativa, lo que a su vez da la validez y legitimidad de los actos y decisiones que se conciban o modifiquen en él, las leyes; por eso, para que la legalidad exista en una ley, ésta debe ser emitida por un órgano de gobierno autorizado formal y materialmente para ello, en cuya elección de sus miembros se encuentra representada la voluntad del pueblo que los eligió, para que sean éstos los facultados para crear leyes o modificarlas, y mas aquellas de carácter tributario, porque el imponer a los particulares la obligación de aportar parte de su riqueza, es una cuestión que debe observar indefectiblemente y sin lugar a duda el Principio de Legalidad.

Con lo anterior se puede observar, que el vínculo o relación existente e inherente entre la potestad fiscal o tributaria y la potestad legislativa es el Principio de Legalidad de que deben de estar revestidos todos y cada unos de los actos que impongan a cargo de los gobernados la obligación de contribuir al gasto público; pues caso contrario, la ausencia del Principio de Legalidad en las contribuciones y sus elementos, dejaría en un total estado de indefensión a los gobernados, pues tales actos no habrían sido autorizados por éstos al no haber sido emitidos por el órgano de gobierno facultado para ello, y de cuyos miembros fueron electos para tal efecto por los gobernados.

Hasta aquí, el desarrollo de este punto permite señalar por un lado, que dada la conformación del ámbito de gobierno

municipal, y ante la ausencia de un Poder Legislativo en su estructura de gobierno, es que los autores y la propia Suprema Corte de Justicia manifiestan la ausencia de una potestad fiscal municipal, pues al no existir un Poder Legislativo dentro de su ámbito de gobierno, no puede éste contar con una potestad legislativa que le permita legislar en materia tributaria, lo que ha traído como consecuencia que sea esta la razón o argumento principal de éstos, para considerar la ausencia de una potestad tributaria del Municipio.

Pero por otro lado se puede señalar también, que para hablar de una ausencia de potestad tributaria municipal es necesario desarrollar y analizar los aspectos relacionados con la potestad legislativa y su facultad para legislar, tales como el proceso legislativo y los actos legislativos materiales y formales, ya que una vez desarrollados y analizados resultará más sencillo hablar propiamente de una ausencia o no de la potestad tributaria municipal; porque cuestiones como la facultad de iniciativa de la cual goza el ámbito de gobierno municipal a razón de la última reforma constitucional, y la asignación de potestad tributaria a éste, que el Artículo 31, fracción IV de la Constitución le otorga, asoman puntos distintos a la serie de interpretaciones y criterios que los tratadistas y la Corte señalan, los cuales pueden resultar equivocados.

Y es que independientemente de poner en tela de juicio o duda la opinión vertida por los tratadistas y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta necesario establecer con precisión qué aspecto jurídico de la citada potestad tributaria es el que realmente afecta a los ingresos fiscales municipales, pues resulta muy diferente establecer una solución para una problemática derivada de una ausencia de potestad tributaria municipal, a una derivada de una ausencia de potestad legislativa municipal en materia tributaria, pues aún y cuando son aspectos estrechamente relacionados uno

del otro, no dejan de ser aspectos totalmente distintos entre sí jurídicamente hablando, razón por la cual se debe desmenuzar y analizar integralmente el proceso legislativo y los actos emanados de éste, y el derecho de iniciativa del Municipio para su Ley de Ingresos.

El proceso legislativo y sus actos legislativos materiales y formales, y el derecho de Iniciativa del Municipio en materia de ingresos fiscales

Se precisó la necesidad de analizar aspectos jurídicos relacionados con la potestad legislativa como el proceso legislativo, los actos legislativos materiales y formales y el derecho de iniciativa del Municipio en materia tributaria, para estar en posición de precisar en primer término, si existe o no la ausencia de una potestad tributaria o de una potestad legislativa; y en segundo término y en caso de detectar alguna ausencia, analizar el o los aspectos jurídicos de ésta, con la finalidad de estar en posición de reconocer alguna problemática derivada de estos aspectos jurídicos inherentes entre sí.

En primera instancia se tiene que la facultad derivada de la potestad legislativa se ejerce a través de un proceso legislativo, éste proceso como señala el autor Moral Padilla, “es la serie de pasos que uno o más órganos del Estado siguen para crear normas de derecho a las que llaman leyes”,¹⁸ así es, la finalidad de este proceso es el de crear, modificar, adicionar, derogar leyes, a través de un proceso constituido por diferentes pasos o etapas, mismas que el autor García Maynez en su

¹⁸ L. Moral Padilla, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, 2a, México, Mc Graw Hill, 1999, p. 47.

obra menciona, “en el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación, e iniciación de la vigencia”.¹⁹

O como la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa en una de sus tesis al respecto y transcrita a continuación:

PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Locales establecen, en relación con los procesos legislativos, dos etapas: la primera corre a cargo de una Comisión que después de estudiar el tema correspondiente, formula un dictamen, y la segunda corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibera y decide. El trabajo parlamentario en cada una de dichas etapas tiene finalidades concretas, pues la Comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, y éste tiene como función principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen y tomar la decisión que en derecho corresponda, de manera que dicho sistema cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran. En ese tenor, la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del Congreso respectivo, que es al que le corresponde la facultad decisoria.

Acción de inconstitucionalidad 25/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez

¹⁹ E. García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, 45a, México, Porrúa, 1993, p. 53.

votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Javier Arnaud Viñas y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número 117/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

Así es, el proceso legislativo ésta compuesto de varias etapas o pasos, los cuales el autor último citado describe de la siguiente manera: “Iniciativa. –Es el acto por el cual determinados órganos del estado someten a consideración del congreso un proyecto de ley...; Discusión. –Es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas...; Aprobación. –Es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial.; Sanción. –Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el poder ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto...; Publicación. –Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla...”²⁰

Ahora bien, derivado de ese proceso legislativo se originan los actos legislativos formal y materialmente hablando, que no son otros que las propias leyes emanadas del Poder Legislativo en el ejercicio de su facultad legislativa a través de ese proceso; aquí cabe mencionar, la existencia de actos legislativos formales y actos legislativos materiales.

En el caso de los primeros, sólo es acto legislativo formal o ley en sentido formal, aquella que independientemente de su contenido, ha sido creada por el órgano legislativo del Estado,

²⁰ E. García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, 45a, México, Porrúa, 1993, pp. 54 y 55.

ajustándose al proceso legislativo correspondiente de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y vigencia; en tanto que el acto legislativo material o la ley en sentido material, es aquel que entrañe la expresión de una ley; es decir, que el acto de que se trate, independientemente del órgano que lo expida, crea, modifique o extinga una situación jurídica general abstracta, impersonal, imperativa y coercitiva.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diferentes tesis jurisprudenciales interpreta al acto legislativo formal y al acto legislativo material de la siguiente manera:

EXENCIÓN DE IMPUESTOS. SÓLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

El establecimiento de exenciones fiscales, es facultad exclusiva del órgano legislativo, por lo que no cabe aceptar su ejercicio por parte del Ejecutivo a través de reglamentos, según se infiere del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prohíbe “las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”, reserva que se confirma por la íntima conexión que la parte transcrita tiene con la fracción IV del Artículo 31 constitucional, que al establecer la obligación de contribuir al gasto público, impone la condición de que ello se logre “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Esta Suprema Corte siempre ha interpretado que en este aspecto, por ley debe entenderse un acto formal y materialmente legislativo, por lo cual ha de considerarse que si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales son atribuciones exclusivas del legislador, también lo es la de establecer exenciones impositivas, que guardan una conexión inseparable con los elementos tributarios de legalidad y equidad,

sin que valga en contra de tales disposiciones constitucionales, ningún precepto legal.

Amparo en revisión 1795/90. Algo para recordar, S.A. de C.V. 15 de mayo de 1991.

REGLAMENTOS FEDERALES. COMPETENCIA DE LA SEGUNDA SALA.

Para surtirse la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tocante a la constitucionalidad de reglamentos federales, deben darse dos supuestos: 1o., el formal, o sea, que se expidan por el presidente de la República, con fundamento en el Artículo 89, fracción I, de la Constitución Política; y 2o., el elemento material, consistente en que contengan normas generales y abstractas. Ahora bien, es necesario precisar previamente que no todos los decretos que expide el presidente de la República con apoyo en la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política Mexicana constituyen reglamentos federales de los previstos en la Carta Magna y en las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal, como condicionantes de la competencia para conocer de la revisión por parte de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, el Artículo 89, fracción I, de la Constitución confiere al Ejecutivo tres facultades: *a)* La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; *b)* La de ejecutar dichas leyes; y, *c)* La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Es esta última facultad la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la

ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que parece común a los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para ejercer una facultad que está en el acervo constitucional del Ejecutivo: aplicar la ley a los casos concretos.

Amparo en revisión 10846/84. Rodolfo Millán Vargas y Salvador Millán Dena. 15 de mayo de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.

Amparo en revisión 12060/84. Virgilio Machuca Sosa. 22 de abril de 1985. Cinco votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.

Séptima Época, Tercera Parte:

Volúmenes 145-150, página 101. Amparo en revisión 4813/80. Armando Roblín Menchaca y otros (acumulados). 25 de junio de 1981. Cinco votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez. Secretaria: María del Carmen Torres Medina.

Volumen 39, página 51. Amparo en revisión 4997/71. Heriberto Martínez Velázquez y otros. 23 de marzo de 1972. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: Fernando Guajardo Rangel.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tercera Parte, Volumen 8, página 51, tesis de rubro “REGLAMENTOS PARA EL DISTRITO FEDERAL EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. INCOMPETEN-

CIA LEGAL DE LA SEGUNDA SALA PARA CONOCER Y RESOLVER ASUNTOS EN QUE SON RECLAMADOS”.

Como se puede apreciar, las leyes se crean o conforman de un elemento formal y otro material, en el caso del aspecto formal, éste se da sólo cuando la ley o acto legislativo emana del órgano de gobierno facultado para ello, el Poder Legislativo; en tanto que la ley o acto legislativo material se puede dar cuando el órgano de gobierno que lo creó es uno distinto al facultado para ello, de hecho, históricamente se han dado casos en que se establecen excepciones a la división de poderes, donde una función que formalmente le corresponde a un poder es realizada materialmente por otro, y particularmente en materia tributaria.

Así es, en algunos casos la facultad legislativa en materia tributaria puede ser ejercida por otros poderes o instancias gubernamentales, y no necesariamente por el Poder Legislativo, lo que permite observar actos materiales legislativos emanados de instancias gubernamentales distintas al Legislativo, menciona Nuño Sepúlveda al respecto, “el ejemplo más claro en esta materia, es aquél donde se faculta al ejecutivo federal para crear y/o modificar uno de los elementos tributarios de los aranceles, tributos al comercio exterior por importación y exportación de mercancía”,²¹ cuyo fundamento legal se aprecia en el segundo párrafo del Artículo 131 constitucional, transcrito a continuación:

²¹ J.Á. Nuño Sepúlveda, “Algunas reflexiones respecto de la procebilidad de la potestad tributaria municipal en el contexto de la primera convención nacional hacendaría”, *Revista Hacienda Municipal*, número 87, p. 58.

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional [...]

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, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

En ese sentido el maestro Trinidad García menciona, “la ley que emana del poder público, representado por el órgano u órganos encargados de formarla, por corresponderles la función legislativa, ya que en los pueblos de organización política más adelantada, dicha función pertenece característicamente a un órgano especial llamado poder legislativo; pero esto no quiere decir que en principio no pueda desempeñar cualquier otro órgano de gobierno la propia función; en los países de régimen absoluto, el monarca tiene facultad de dictar leyes, sin que esto sea contrario al derecho. En los mismos regímenes modernos, la función de hacer leyes no es absolutamente privativa del poder legislativo; cooperan a menudo con él otros órganos del estado, o tienen éstos en ciertos casos la misma función”.²²

²² T. García, *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1972, p. 84.

Asimismo y en ese contexto el autor Sánchez Gómez señala:

“en lo interno dentro de una nación, dándose casos de delegación de dicho poder, como puede ocurrir en que por mandato constitucional la federación transfiera el ejercicio de una parte de esa potestad a favor de las entidades federativas o municipios, pero condicionado a ciertas reglas, materias y por tiempo determinado, o el Poder Legislativo pueda delegar sus facultades a favor del Ejecutivo para regular la economía pública en el rubro tributario”.²³

Corroborando lo anterior, la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación citada a continuación:

**COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 5o.,
FRACCIONES III, V Y XII, DE LA LEY RELATIVA,
QUE ESTABLECE LA FACULTAD DE LA
SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO
INDUSTRIAL PARA OTORGAR PERMISOS
DE IMPORTACIÓN O EXPORTACIÓN
DE MERCANCÍAS, ASÍ COMO PARA ESTABLECER
O MODIFICAR RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS
A LA IMPORTACIÓN, CIRCULACIÓN
O EXPORTACIÓN DE ÉSTAS, NO TRANSGREDE
EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO,
DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 131, segundo párrafo, de la Carta Magna, el Congreso de la Unión puede conferir al Ejecutivo de la Unión la potestad para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación previamente establecidas por dicho órgano legislativo, o bien, para crear otras, así como para restringir o prohibir las

²³ N. Sánchez Gómez, *Derecho fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2004, p. 95.

importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, con el propósito de regular el comercio exterior, la economía nacional o de obtener un beneficio para el país, lo que constituye un poder delegado tributario que recae en forma exclusiva en el presidente de la República, es decir, en términos de lo previsto en el mencionado precepto constitucional, la potestad financiera o tributaria del Estado, que corresponde originariamente al citado Congreso, puede ser delegada a favor del Ejecutivo Federal. En congruencia con lo anterior, debe decirse que el Artículo 5o., fracciones III, V y XII, de la Ley de Comercio Exterior que faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para que en auxilio de las atribuciones que le fueron conferidas al Ejecutivo Federal, por conducto del Congreso de la Unión, otorgue permisos de importación o exportación de mercancías, establezca o modifique restricciones no arancelarias a la importación, circulación y tránsito de éstas, constringiendo el ejercicio de esa facultad al aspecto no arancelario, no transgrede el precepto constitucional de referencia. Ello es así, porque no se delega a favor de la referida secretaría un poder tributario en materia de comercio exterior, pues no se le confiere la atribución de crear normas abstractas en dicha materia, sino que se demarca su actuación al aspecto de aplicación de las disposiciones en el ámbito no arancelario, además de que las citadas atribuciones no son delegadas por el presidente de la República, sino directamente concedidas por el Congreso de la Unión, restringiéndose a aspectos no arancelarios delimitados por la propia ley en el ámbito administrativo, según se desprende de lo previsto en el Artículo 2o. de la Ley de Comercio Exterior.

Amparo en revisión 2046/97. Sabritas, S.A. de C.V. 16 de mayo de 2000. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil.

Hasta aquí se puede distinguir cómo la potestad legislativa es totalmente ajena a la potestad tributaria, conceptualmente hablando, que si bien es cierto la potestad legislativa con todo y cada uno de las cuestiones que le conforman y crean es un aspecto inherente a la potestad tributaria, es de igual forma un concepto jurídico totalmente distinto, por lo que hasta este momento no se puede hablar de una ausencia de potestad tributaria en el ámbito municipal, sino en todo caso se puede hablar de una ausencia de potestad legislativa en éste, ya que sólo del ejercicio de la potestad legislativa en materia tributaria emanan actos formal y materialmente legislativos.

Y es que como se ha precisado en el desarrollo de este trabajo académico, el Gobierno Municipal carece de un Poder Legislativo conformado como tal, por medio del cual pueda ejercer una facultad legislativa a través de un proceso legislativo, limitándole con ello a sólo emitir actos legislativos materiales, y no así material y formalmente legislativos en materia fiscal; lo anterior a su vez no significa que el Municipio no sea el titular legítimo de su potestad tributaria y de su ejercicio, sino en todo caso se esta ante una suplencia de funciones legislativas, por la ausencia de un órgano legislativo en el ámbito de gobierno municipal, a efecto de apoyarse en la facultad legislativa que goza ese ámbito de gobierno

Para mejor proveer este argumento y el desarrollo de este punto, resulta necesario analizar finalmente la facultad de iniciativa, así como cierta normatividad estatal y tesis jurisprudenciales emitidas al efecto. Se inicia por mencionar,

que la facultad de iniciativa que se le otorgó al Municipio en la reforma constitucional de 1999 tuvo como finalidad darle una mejor condición jurídica al Municipio para ejercer su potestad tributaria, esto, al incluirlo dentro de las etapas del proceso legislativo que los órganos legislativos de los Estados realizan sobre los actos y actividades gravables de su competencia tributaria.

Es decir, la facultad de iniciativa, que no es más que el derecho de ejercer la primera etapa del proceso legislativo en materia tributaria, consiste básicamente en facultar a los municipios para proponer a las Legislaturas Locales, los cambios o modificaciones a los elementos de las contribuciones que tienen establecidas, o en su caso, la creación de nuevos conceptos tributarios con base en la competencia fiscal constitucionalmente asignada; o sea, esta facultad de iniciativa otorgada al Municipio en materia de ingresos, habla más, o propiamente, de una ausencia de potestad legislativa y no de una ausencia de potestad tributaria.

Y es que lo que se buscó con la reforma de 1999, era fortalecer un aspecto relacionado con el ejercicio de la potestad tributaria municipal, la facultad legislativa, ello derivado de la ausencia de un órgano legislativo constituido como tal en ese ámbito de gobierno; es decir, lo que se puede apreciar con esta facultad de iniciativa, es el fortalecimiento del Municipio hacia el aspecto jurídico de la potestad legislativa, que si bien es cierto es un aspecto inherente a la potestad fiscal municipal que al ser fortalecido beneficia el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Municipio, no es menos cierto que son aspectos jurídicos independientes; para corroborar un poco lo anterior, se transcribe la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PREDIAL MUNICIPAL. REFORMAS AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, Y ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO CORRESPONDIENTE. LAS FACULTADES QUE OTORGAN A LOS AYUNTAMIENTOS PARA PROPONER A LOS CONGRESOS LOCALES LAS BASES Y TASAS DE DICHO TRIBUTO SON DE EJERCICIO DISCRECIONAL, POR LO QUE SU OMISIÓN NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DEPARE PERJUICIO A LOS CONTRIBUYENTES.

Las reformas constitucionales mencionadas otorgan a los Ayuntamientos la facultad de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial, entre otras contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria de su respectiva circunscripción territorial; dicha facultad municipal es concomitante con la obligación del Congreso de hacerse cargo de esa proposición para decidir motivadamente. La interpretación literal, sistemática y teleológica de las indicadas reformas permite considerar que esa facultad de proponer es discrecional y se estableció en beneficio de los Ayuntamientos; asimismo, que mediante ella, el Poder Reformador no otorgó a los Municipios la atribución de legislar en materia tributaria, sino que ésta sigue correspondiendo, esencialmente, a los Congresos Locales en los términos de los artículos 31, fracción IV, 116 y 124 constitucionales. Por tanto, la circunstancia de que un Ayuntamiento omita proponer al Poder Legislativo Estatal la base o las tasas del impuesto predial que registrará en su Municipio, o bien, que haciéndolo, la legislatura los desestime, no genera a los contribuyentes una violación al proceso legislativo que les depare perjuicio, de

manera similar a lo que acontece cuando el Congreso, sea Federal o Local, no causa perjuicio a los gobernados si al expedir una ley no acoge las proposiciones que se le formularon en una iniciativa, de modo que los conceptos de violación formulados al respecto serán inoperantes. Lo anterior no es obstáculo para que si el estudio del proceso legislativo o de la ley en sí misma considerada, esto es como producto terminado, revelen vicios constitucionales que afecten al contribuyente quejoso, se conceda el amparo, el que, como es propio del amparo contra leyes, no tendría efectos generales, pues no obligaría al Congreso a legislar, sino que sólo protegería al quejoso y obligaría a las autoridades aplicadoras.

Contradicción de tesis 45/2004-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 18 de enero de 2005. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dieciocho de enero en curso, aprobó, con el número 1/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de enero de dos mil cinco.

Ahora bien, se encaminan los argumentos sobre la opinión de una ausencia de potestad legislativa y no de una potestad tributaria por lo siguiente: el Poder Legislativo de cualquier Entidad Federativa no puede establecer o modificar ingresos fiscales derivados de la competencia fiscal municipal, sino es derivado de una propuesta realizada por el Municipio respectivo, sólo puede aprobarlos, lo que quiere decir, que sólo el Municipio es el legítimo poseedor de una potestad tributaria para intentar modificar o crear contribuciones derivadas de su competencia tributaria, y es que caso contrario,

si los Congresos Locales pudiesen ejercer ese poder público del orden fiscal sobre la competencia tributaria del Municipio, se estaría ante un ámbito de gobierno que gozaría de dos potestades tributarias o una potestad tributaria aumentada por una acumulación.

Se puede apreciar mejor lo anterior, de los siguientes textos transcritos de diferentes Constituciones Políticas Estatales:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

ARTÍCULO 56.- El derecho de iniciar Leyes o Decretos, compete:
[...]

IV.- A los Ayuntamientos o Concejos Municipales.

[...]

Cuando la iniciativa incida en la competencia municipal, el Congreso recabará la opinión de los Ayuntamientos durante el proceso legislativo, en los términos de la Ley respectiva.

ARTÍCULO 63.- Son facultades del Congreso del Estado:
[...]

XV.- Expedir anualmente las Leyes de Ingresos para los Municipios del Estado. Si al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso no hubiese aprobado dichas leyes, no podrá ocuparse de ninguna otra Ley, excepto en el caso en el que el Ayuntamiento respectivo no hubiere presentado su iniciativa. En tanto dichas leyes de ingresos sean expedidas, continuarán aplicándose las correspondientes al año inmediato anterior, en tal caso se estará a lo establecido por la Ley Reglamentaria;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE PUEBLA

ARTÍCULO 50.- El Congreso tendrá cada año tres periodos de sesiones, en la forma siguiente:

[...]

III.- El tercero comenzará el día quince de octubre y terminará el quince de diciembre, deberá incluir en la agenda legislativa, el estudio, la discusión y la aprobación de la Ley de Ingresos del Estado y de cada Municipio, que habrán de entrar en vigor al año siguiente,[...]

El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos a través de aquél, remitirán sus propias iniciativas de Ley de Ingresos a más tardar el quince de noviembre del ejercicio previo a su vigencia; a su vez, en la misma fecha, el Ejecutivo en forma exclusiva deberá enviar la iniciativa de Ley de Egresos del Estado. En el caso de los Ayuntamientos, deberán remitir, para su análisis y aprobación, junto con su iniciativa de Ley de Ingresos, las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

[...]

Si al iniciar el ejercicio fiscal no han sido aprobadas la Ley de Ingresos del Estado y la Ley de Egresos, o únicamente esta última, o las Leyes de Ingresos de cada Municipio, seguirán vigentes las leyes correspondientes al ejercicio anterior, mismas que serán aplicables provisionalmente, hasta en tanto el Congreso emita las aprobaciones respectivas, sin que para éstas medie receso de éste [...]

ARTÍCULO 57.- Son facultades del Congreso:

[...]

XXVIII.- Aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, [...]

ARTÍCULO 63.- La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

[...]

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la Administración Municipal.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

ARTÍCULO 46.- En todo caso, dentro del segundo periodo de sesiones, el Congreso se ocupará de discutir y decretar la Ley de Ingresos [...]

[...]

Los Ayuntamientos del Estado remitirán sus correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos Municipales durante los primeros diez días del mes de noviembre de cada año [...]

ARTÍCULO 58.- Son facultades del Congreso:

[...]

IV.- Fijar, a propuesta de los respectivos Ayuntamientos, las contribuciones y otros ingresos que deban formar la Hacienda Pública de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; [...]

ARTÍCULO 64.- El derecho de iniciativa compete:

[...]

IV.- A los Ayuntamientos;

ARTÍCULO 67.- Las iniciativas adquirirán el carácter de ley o decreto cuando sean aprobadas por la mayoría de los diputados presentes [...]

ARTÍCULO 69.- El Congreso del Estado deberá [...]

En tratándose de las iniciativas de Ley de Ingresos de los Ayuntamientos del Estado, el plazo para su aprobación definitiva por parte del Congreso será también el 31 de diciembre del año anterior al ejercicio fiscal de que se trate y si ello no ocurre, en lo conducente se seguirán las reglas previstas los párrafos anteriores. En todo caso, la iniciativa de Ley de Ingresos de los Municipios del Estado deberá incluir la estimación de los ingresos que tendrá por los diferentes conceptos aplicables durante el siguiente ejercicio fiscal.

Como se observa, en ninguno de los textos transcritos se autoriza o faculta a los Congresos de los Estados u órganos legislativos estatales a modificar o establecer contribuciones del orden de la competencia fiscal municipal, sino sólo a realizar la aprobación de las iniciativas propuestas por éstos, lo que habla de que sólo el Municipio, como legítimo titular de su potestad tributaria, puede modificar o establecer contribuciones, en base a una iniciativa de ley de ingresos, de su competencia fiscal, y es que sólo en la etapa de iniciativa de ley, en materia tributaria municipal, se pueden establecer las modificaciones o nuevas contribuciones de este orden de gobierno y no así en la etapa de aprobación.

Ahora bien, no en todas las Constituciones Estatales se respeto el ejercicio de la potestad tributaria municipal o la facultad de iniciativa otorgada a raíz de la reforma de 1999, existen Entidades Federativas donde se pretendía ejercer la potestad tributaria, legítimamente otorgada por la Constitución Federal al Municipio, a través de sus órganos legislativos, al permitirles a éstos realizar modificaciones o establecer o fijar contribuciones del orden municipal durante el proceso legislativo sin considerar la iniciativa propuesta por el Municipio respectivo, sirven de ejemplo los siguientes textos transcritos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

ARTÍCULO 57.- Son atribuciones del Congreso:

[...]

XIX.- Fijar las contribuciones que deban recibir los municipios; establecer anualmente las bases, montos y plazos para la entrega de las participaciones federales que les corresponden y aprobar sus leyes de ingresos, cuotas y tarifas de los servicios públicos, conforme lo establezcan las leyes respectivas;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO

ARTÍCULO 35.- Son Facultades del Congreso:

[...]

IV. Determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones del Estado y municipios para cubrirlos, y revisar y fiscalizar las cuentas correspondientes;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS

ARTÍCULO 29.- Son atribuciones del Congreso:

[...]

XXVII.- Fijar los ingresos que deban integrar la hacienda de los municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; [...]

Del contexto jurídico derivado de los anteriores preceptos, se suscitó el planteamiento de una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por parte del Gobierno Municipal contra el Gobierno Estatal, la cual fue resuelta favorablemente para el primero, se transcribe las tesis jurisprudencial resultado de la misma:

PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

La fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán

aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de

once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

Resulta importante transcribir los argumentos medulares que la Suprema Corte de Justicia de la Nación empleó para emitir la tesis jurisprudencial transcrita, pues de éstos se aprecian varios puntos importantes para defender el punto de una ausencia de potestad legislativa y no así de una potestad tributaria, éstos son: las interpretaciones que la Corte hace de la facultad de iniciativa municipal al determinarla con un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y del proceso legislativo respectivo, el cual lo clasifica por un lado, como un proceso de colaboración legislativa, y por otro, y derivado de lo anterior, como “materialmente distinto al ordinario”.

Asimismo, los puntos derivados de esos argumentos relativos a la forma en que la potestad legislativa estatal debe ser empleada ante los actos y actividades gravables competencia exclusiva del Municipio, pues para ello, precisa como requisito para ejercer esa potestad legislativa por los Congresos Locales, que la misma se realice sobre la base de una propuesta por parte de los Municipios, prohibiéndoles a su vez, que sean éstos quienes fijen o establezcan las modificaciones o nuevas contribuciones de competencia fiscal municipal, lo que habla de una potestad tributaria y su ejercicio exclusiva del Municipio.

[...] A efecto de resolver la presente controversia es preciso subrayar la existencia de un tercer principio contenido en la fracción IV del Artículo 115, al que podemos llamar de reserva de

fuentes de ingresos municipales, el cual asegura a estos últimos, a nivel constitucional, que tendrán aseguradas ciertas fuentes de ingreso para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas. Este principio resume lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción IV del Artículo 115, a lo largo de sus distintos apartados, y en el segundo párrafo. El citado primer párrafo establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: *a)* las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; *b)* las participaciones en recursos federales; y, *c)* los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El segundo párrafo de la fracción IV, por su parte, prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos *a)* y *c)*, y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

El conjunto de estas previsiones configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito más amplio del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– de conferir una posición constitucional robusta a la autonomía municipal.

En el contexto normativo descrito, parece claro que la atribución genérica de competencia para aprobar las Leyes de Ingresos a las Legislaturas Estatales, no es el único elemento a tener en cuenta a la hora de determinar la constitucionalidad o inconsti-

tucionalidad del precepto legal impugnado en esta controversia, porque la Constitución, a lo largo del apartado IV del Artículo 115, impone condiciones sobre el modo en que dicha competencia debe ejercerse. Esto es, impone requisitos claros en relación con el procedimiento de ejercicio de esa competencia y en relación con las normas que deben derivar del mismo.

La primera de esas condiciones, es que las Legislaturas Estatales deben decidir acerca de la regulación del impuesto predial siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que consten “las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”. Tanto esta previsión específica como, más ampliamente, los principios de reserva de fuentes de ingreso a los Municipios y el principio de integridad de los recursos económicos municipales reflejados en otras porciones de la fracción IV del Artículo 115 constitucional, quedarían burlados y vacíos de contenido si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad en las Leyes de Ingresos Municipales las cuotas, tarifas y tablas de valores unitarios del suelo a los efectos de cobrar el impuesto predial, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo.

La facultad de iniciativa legislativa de los Ayuntamientos en relación con la regulación del impuesto predial, tiene un alcance superior al de fungir como simple elemento necesario para poner en movimiento a una maquinaria legislativa que pueda funcionar en adelante en total desconexión con la misma. Dado que dicha facultad de propuesta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales, y dado que estas últimas legislan acerca de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales –de importancia crítica para que los Municipios puedan cumplir con sus competencias y responsabilidades–,

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

Si las Legislaturas Estatales, en otras palabras, modifican al aprobar las Leyes de Ingresos Municipales las propuestas de los Ayuntamientos en relación con el impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hacen de manera arbitraria, movidos por la voluntad de sustraer injustificadamente recursos a los Ayuntamientos, o impulsados por motivos que se sitúen, de algún otro modo, fuera de los parámetros legales y constitucionales o de la sana relación entre dos ámbitos normativos, el estatal y el municipal, bien diferenciados y con competencias constitucionales autónomas entre sí.

La confluencia de competencias que la Constitución establece en la regulación de un impuesto como el predial, en definitiva, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva y no meramente formal, entre los Ayuntamientos proponentes y las legislaturas que toman la decisión final. En el contexto de este proceso de colaboración legislativa exigido por los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del Artículo 115 constitucional, la propuesta de los Ayuntamientos goza de lo que podríamos llamar una “vinculatoriedad dialéctica”; la propuesta no es vinculante si entendemos por ella la imposibilidad de que la legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es si por ella entendemos la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo.

La regulación de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, por tanto, será necesariamente el resultado de un proceso legislativo materialmente distinto al ordinario; mientras en el procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación de ciertos documentos

ante la Cámara decisoria, en este caso estamos ante una facultad de iniciativa reforzada cuya peculiaridad radica en que sólo puede ser modificada sobre la base de un proceso de reflexión apoyado en razones sustentadas con una base objetiva y pública. Ello no exige, ciertamente, que lo relativo al impuesto predial sea objeto de consideración en un proceso legislativo formalmente independiente de aquel en el que se tratan materias ajenas al proceso de colaboración legislativa arriba descrito, sino que basta que los rasgos distintivos de este último sean comprobables por el órgano de control constitucional en el caso de que se denuncien las violaciones constitucionales correspondientes [...]

De lo desarrollado y analizado hasta este momento, de lo que se puede hablar es de una ausencia de potestad legislativa en materia tributaria del ámbito de gobierno municipal, mas no así una ausencia de potestad tributaria, y es a través de esta facultad de iniciativa donde se puede observar como el Municipio ejerce su potestad tributaria, al igual que los Gobiernos Federal y Estatal, sobre los actos y actividades gravables de su competencia fiscal, sólo que apoyándose en un Poder Legislativo de otro ámbito de gobierno, el cual sólo está autorizado para apoyar o colaborar con éste, en la aprobación de la su Ley de Ingresos respectiva, con su facultad legislativa.

Es decir, lo anterior permite señalar que sólo en materia tributaria municipal el Ayuntamiento es el facultado para modificar o establecer contribuciones de su competencia fiscal, y es que a diferencia de los otros ámbitos de gobierno, donde tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo pueden realizar modificaciones o establecer contribuciones respecto de su competencia, en el Gobierno Municipal, sólo éste, a través de su Ayuntamiento, es el facultado para ejercer su potestad fiscal, ya que aún y usando o apoyándose en la facultad

legislativa de los congresos locales, éstos no pueden ejercer la potestad tributaria del municipio.

Porque recordando un poco, la potestad tributaria consiste en el poder público del Estado de establecer o determinar a través de sus autoridades legislativas competentes el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, es decir, la potestad tributaria es propiamente el poder de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios de gravar dentro de sus competencias tributarias, los actos y actividades gravables asignados para tal fin, tal y como se precisó en el apartado del fundamento constitucional de la potestad tributaria.

Ahora bien, se puede afirmar sin lugar a duda, que el Municipio cuenta con una potestad tributaria la cual ejerce sobre su competencia tributaria, sólo que apoyándose en un órgano de gobierno de carácter legislativo ajeno a su ámbito de gobierno, siendo esta básicamente la cuestión materia de toda esta confusión de conceptos, interpretaciones y criterios, y es que al igual que los otros dos ámbitos gubernamentales, el Municipio cuenta con una potestad fiscal que es ejercida por un órgano legislativo, sólo con la salvedad de que en el caso de éste, el órgano legislativo se encuentra en otro ámbito de gobierno, el cual junto con el Municipio, realizan lo que se ha denominado como un *proceso legislativo de colaboración*.

Lo anterior permite decir, que el Municipio no carece de una potestad tributaria sino en todo caso carece dentro de su estructura de gobierno, de un órgano con facultades legislativas, en atención, como se mencionó, de que el órgano de gobierno que hace de órgano legislativo dentro de su ámbito, el Ayuntamiento, no es considerado como un órgano legislativo conformado tal cual; esto, porque sus miembros no fueron electos individualmente, impidiéndoles con ello, tener la representatividad que los miembros de los órganos legislativos

federal y estatal tienen y representan; razón de la suplencia o apoyo que el Poder Legislativo Estatal realiza a favor del Municipio, a fin de que éste último a través de la facultad legislativa del primero, revista de legalidad el ejercicio de su potestad tributaria.

Además, la potestad legislativa es ejercida a través de una facultad legislativa, la cual a su vez se realiza por medio de un proceso legislativo conformado por seis etapas, entre ellas, la denominada de iniciativa, y es que a pesar de que el Gobierno Municipal no cuenta con un órgano legislativo formalmente hablando, aún y en ese supuesto, el Municipio no deja de ejercer su potestad tributaria; es decir, no sólo el Municipio es el legítimo titular de su potestad tributaria, tal y como lo precisa el Artículo 31, fracción IV, sino que el mismo ejerce también ese poder público, al igual que los otros ámbitos de gobierno, al intervenir en el proceso legislativo de sus ingresos fiscales, tal y como fue establecido a partir de la reforma constitucional de 1999, en el Artículo 115, fracción IV, antepenúltimo párrafo.

Lo anterior resulta así, porque como se mencionó, en el proceso legislativo intervienen dos poderes del gobierno, el Ejecutivo y el Legislativo, lo que habla en el caso de la potestad tributaria, que ésta se puede ejercer por medio y en conjunto de estos dos poderes, ya que en ese proceso legislativo creador o reformador de contribuciones intervienen ambos; como se citó al inicio del apartado, en la primera etapa del proceso legislativo, el de la iniciativa, el Poder Ejecutivo del ámbito de gobierno titular de los actos y actividades gravables de la competencia fiscal respectiva, presenta un proyecto de ley denominado iniciativa de ley, a través del cual propone la creación o modificación de sus ingresos tributarios, o en su caso, el Poder Legislativo puede presentar esa iniciativa.

Ahora bien, lo anterior se da en los ámbitos de Gobierno Estatal y Federal, ya que en el caso de la modificación o

creación de ingresos tributarios municipales sólo el Gobierno Municipal, quien funge como poder ejecutivo, puede proponer la modificación o creación de ingresos fiscales de su competencia fiscal y no así el órgano legislativo estatal, como la propia Corte precisó en los argumentos que sirvieron de base a la tesis jurisprudencial al efecto emitida, y es que el órgano legislativo estatal en ese caso, sólo tiene como función analizar la propuesta o proyecto de ingresos municipales y aprobarla, y no así proponer o modificar ingresos tributarios de la competencia tributaria municipal, en aras de ese proceso legislativo de colaboración.

Es decir, los Congresos Estatales no pueden proponer o modificar conceptos de ingresos tributarios municipales de mutuo propio, sino sólo analizar la propuesta de proyecto de ley de ingresos municipales hecha por los Gobiernos Municipales; lo que habla claramente, de que sólo el titular de la potestad tributaria municipal puede ejercer ese poder público, o sea el Municipio; y que derivado de la colaboración en el proceso legislativo del Gobierno Estatal a favor del Municipio, surgió la serie de confusiones en criterios y conceptos tendientes a señalar la ausencia de una potestad tributaria municipal, y no propiamente de una potestad legislativa municipal.

Conclusiones del capítulo

En este capítulo se analizó un aspecto jurídico ligado y sumamente importante para los ingresos tributarios municipales, el referente al poder tributario o fiscal municipal, pues de éste deriva su creación o modificación, y el cual debidamente fortalecido en su ejercicio, aporta al sistema tributario municipal, y particularmente a sus elementos, mayor fortaleza. Ahora bien, en el desarrollo de este aspecto jurídico se presentó un criterio generalizado por académicos y la propia Suprema Corte

de Justicia de la Nación, el cual resultaba necesario analizar previamente a emitir una opinión sobre la existencia o no de alguna problemática derivada de esta figura jurídica o de algún aspecto relacionado con éste que afectase los ingresos tributarios municipales.

Ese criterio era el referente a señalar la ausencia de una potestad tributaria en el ámbito municipal, la cual según se señalaba, era ejercida por el ámbito de gobierno estatal a través de su órgano legislativo respectivo, dicho criterio a consideración propia resultaba equivocado, pues como se precisó, la potestad tributaria permite crear y modificar contribuciones al ámbito de gobierno titular tanto de la competencia fiscal como de este poder público, y siendo el caso de que sólo el ámbito de gobierno municipal puede crear y modificar contribuciones de su competencia fiscal con base en la potestad fiscal asignada en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución y al ejercicio de una facultad de iniciativa otorgada en 1999 tras una reforma a ese ordenamiento, fue que se consideró ese criterio de la ausencia de potestad tributaria municipal equivocado.

Así es, del análisis de la potestad tributaria y de ciertos aspectos jurídicos vinculados con éste, como son: la potestad legislativa y su proceso legislativo en materia fiscal, los principios jurídicos constitucionales limitantes del ejercicio de este poder público, los fundamentos jurídicos del mismo y la facultad de iniciativa del Municipio en materia de ingresos fiscales, se obtuvieron datos y conclusiones previas que permiten afirmar por un lado, que la problemática existente en la potestad tributaria para con los ingresos tributarios municipales reside en un aspecto jurídico ligado al ejercicio de este poder público de carácter tributario, y por otro, que no es propiamente en la potestad tributaria donde reside alguna problemática, en la mencionada ausencia de poder público fiscal municipal.

A efecto de aclarar lo anterior se vierten los siguientes argumentos: el primero de ellos va encaminado a señalar, que si se aceptase una problemática derivada puramente del aspecto jurídico de la potestad tributaria, el de la ausencia de ese poder público en el ámbito municipal, se estaría entonces en posición de hablar de una doble potestad tributaria a favor del ámbito de gobierno estatal, la cual permitiría tanto al ejecutivo como al propio Congreso del Estado, proponer y fijar de mutuo propio los recursos tributarios a aplicar de la competencia fiscal municipal a favor de éste.

Es decir, al padecer el Municipio de una ausencia de potestad fiscal el Gobierno Estatal gozaría de una doble potestad tributaria, la propia, la cual ejerce sobre la competencia residual que tiene, y la potestad fiscal acumulada, resultado de la suma de la potestad legítima y originalmente asignada al ámbito de gobierno municipal, la cual ejercería libremente sobre los actos y actividades gravables de la competencia fiscal municipal; lo anterior daría pie a observar en el mundo jurídico y fáctico, el ejercicio de esta potestad por los Poderes Ejecutivos y Legislativos del Estado al proponer y fijar los ingresos propios y del Municipio en las Leyes de Ingresos respectivas.

Lo anterior como se sabe y como la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó y estableció, es algo que no sucede ni en el mundo jurídico y ni en el fáctico de estos gobiernos, razón por la que se considera la inexistencia de una ausencia de potestad tributaria municipal, siendo en todo caso, una problemática derivada de un aspecto jurídico relacionado a esta potestad; como se mencionó, que caso tuvo realizar las reformas de 1983 y 1999 si el Municipio no tuviese una potestad tributaria asignada Constitucionalmente, es decir, que caso tendría en primer término, darle un campo de acción sobre el cual ejercer su potestad fiscal si carece de ésta; y en segundo, que caso tendría otorgarle una facultad de iniciativa a

fin de fortalecer el ejercicio de su potestad tributaria, si finalmente el ejercicio de ésta no se vería reflejada sobre los actos y actividades gravables otorgados en su competencia fiscal

Y es que este poder público se ve reflejado al momento de ejercerse sobre los actos y actividades gravables de su competencia fiscal ya sea estableciendo tributos o modificándolos, y siendo que el único ámbito de gobierno legitimado para ejercer esas facultades derivadas de esa potestad sobre los actos y actividades gravables de la competencia fiscal municipal es el mismo Municipio, y no así los órganos de gobierno ejecutivos y legislativos de los Estados, es que se puede afirmar por un lado, la existencia de un potestad tributaria municipal; y por otro, que no es propiamente en esta figura jurídica donde radica directamente la problemática, porque si fuese así, la problemática se resolvería asignándole o delegándole constitucionalmente parte del poder público tributario del Estado Mexicano al ámbito de gobierno municipal.

Otro argumento en particular, es el referente a la función que el órgano legislativo estatal realiza a favor del municipio, que no es más que el de suplir la ausencia de un órgano legislativo municipal como tal o como mencionó la Corte de la Nación un proceso legislativo de colaboración, de ayuda, lo cual no significa que el gobierno estatal a través de ese órgano legislativo sea el legitimado para ejercer la potestad fiscal municipal sobre los actos y actividades gravables de su competencia, ya que de mutuo propio este órgano colegiado no puede decidir modificar o crear tributos municipales, es decir, no puede ejercer un poder público tributario sobre la competencia fiscal municipal por no ser el legitimado para ello en la Constitución; con este punto se establece aún más que la problemática radica en un aspecto jurídico vinculado a la potestad fiscal del Municipio, y no esencialmente en esta figura jurídica.

Ahora bien, hasta aquí ha quedado claro que la problemática observada en la potestad tributaria municipal es en un aspecto jurídico relacionado a ella, y no propiamente o esencialmente en esta figura; así es, del análisis integral de ciertos aspectos jurídicos vinculados con ésta, se obtuvieron datos y conclusiones previas que llevaron a afirmar que la problemática radica en la ausencia de una facultad legislativa, la cual no permite al ámbito de gobierno municipal crear actos legislativos materiales y formales a efecto de revestir de legalidad las posibles contribuciones establecidas o modificadas por éste, es decir, si cuenta con una potestad fiscal la cual ejerce casi en su totalidad dentro de su ámbito de gobierno, a excepción del último eslabón de ese ejercicio total, que es la etapa de aprobación en el proceso legislativo de colaboración existente.

Efectivamente, la problemática detectada dentro de la potestad tributaria municipal es la relacionada con un aspecto jurídico relacionado estrechamente a ésta, la potestad legislativa, pues la falta de un órgano legislativo conformado como tal dentro del ámbito de gobierno municipal deriva en la carencia de una potestad legislativa y su facultad para legislar, porque si bien es cierto éste cuenta con el Ayuntamiento que hace las funciones de Poder Legislativo dentro del Municipio, éste no se considera como tal formalmente hablando, a razón de que sus miembros no representan la voluntad de la comunidad municipal, pues no son éstos electos individualmente a través del voto, dando como consecuencia todo lo anterior, la necesidad de que el municipio se apoye en un órgano legislativo ajeno al ámbito de gobierno municipal para terminar de concretar el ejercicio de su potestad tributaria.

Siendo así las cosas, y ante la ausencia de una facultad jurídica relacionado al poder público tributario, la facultad legislativa derivada de la potestad legislativa, y propiamente el ejercicio de la totalidad de las etapas del proceso legislativo del cual se

conforma y por medio del cual se realiza esa facultad, resulta ser esta la problemática a resolver en este aspecto jurídico vinculado a los ingresos fiscales municipales, pues el hecho de la etapa concretizante del poder público tributario municipal se encuentre en otro ámbito de gobierno genera en éste una serie de problemáticas relacionadas con el fortalecimiento de sus ingresos tributarios.

Es decir, los planteamientos de posibles soluciones que se realicen deben ser encaminados a resolver la ausencia de una potestad legislativa en el ámbito de gobierno municipal, y no así al de una ausencia de potestad tributaria, pues lo que se debe de resolver es el fortalecimiento en el ejercicio de la potestad tributaria municipal, particularmente en concretizar su ejercicio, y no propiamente a asignar una potestad tributaria al Municipio, la cual de entrada ya existe y se encuentra otorgada al Municipio muy ligeramente desde sus inicios, pero a partir de las reformas de 1983 y 1999 se le ha fortalecido a favor de esta institución política y de gobierno.

Propuesta de solución a la problemática planteada

Como se ha desarrollado en el transcurso de este trabajo académico, las reformas constitucionales de 1983 y 1999, particularmente esta última, otorgó al Gobierno Municipal mayor autonomía política y de gobierno, pues lo convirtió de una instancia administrativa a una gubernamental; asimismo, y en consecuencia, se fortaleció a esta recién reconocida instancia gubernamental, no en su totalidad, pero sí hasta cierto punto, en su área financiera, en lo que al aspecto potestativo fiscal refiere; ahora bien, lo ideal sería, para esta “nueva” instancia de gobierno, que en ese mismo ámbito financiero se fortaleciera aún más, o completamente, su área fiscal, y

precisamente en su aspecto potestativo tributario o fiscal, esto, a través del otorgamiento de un aspecto jurídico vinculado o inherente a ese concepto jurídico, la potestad legislativa.

Y es que el Municipio sólo cuenta con facultades reglamentarias y no así legislativas, las cuales, le limitan a observar el principio jurídico de legalidad, del cual deben estar revestidos los elementos constitutivos de sus ingresos fiscales (objeto, sujeto, base, tasa, cuota o tarifa) al momento de establecerse para ser pagados por los ciudadanos, ya que ese principio jurídico general y tributario sólo puede observarse al establecerse en ley, y como el Municipio Mexicano no goza de esas facultades porque no cuenta con un Poder Legislativo establecido como tal, esa circunstancia se convierte en una problemática que no permite explotar debidamente sus ingresos públicos, debilitando por ende, su sistema tributario.

Ahora bien, previamente a realizar las propuestas para resolver la problemática planteada, se debe recordar lo siguiente: El concepto de gobierno se originó de una necesidad social de ordenar, regular, vigilar y atender las múltiples necesidades y actividades de una sociedad, convirtiéndole a éste en una institución creada para ejercer el poder político delegado por el Estado; asimismo, dicha institución ha evolucionado a lo largo de la historia en distintas formas de gobierno, en el caso de México, la forma de gobierno establecida ha sido la democrata, siendo en este tipo o forma de gobierno la ley como máxima autoridad, y donde los principios jurídicos generales del derecho deben predominar en el ejercicio gubernamental, pues se considerará que la soberanía no es más que el poder radicado en la voluntad del pueblo, reflejado éste en las leyes.

En ese contexto, los pueblos que han elegido el tipo de gobierno democrata, consideran importante que los actos de gobierno sean organizados y vigilados en una división del poder soberano o público, y esta idea radica en la necesidad

de garantizar la libertad de los hombres y el correcto funcionamiento del Estado, evitando la concentración de ese poder en un solo individuo; esa división esta encaminada; primero, a proteger las garantías jurídicas fundamentales de los individuos; segundo, a garantizar que el ejercicio del poder público pueda ser supervisado y vigilado a fin de que todos estos poderes realicen las responsabilidades que la ley les encomienda, y; tercero y más importante, evitar que el poder público se concentre en una sola persona.

Cabe señalar, que esta idea se le debe al pensador francés Montesquieu, el cual en su doctrina de la separación de los poderes señala que el Estado, como organización superior de la sociedad, debe ejercer sus funciones a través de tres órganos o instituciones plenamente autónomos: El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial; esto a fin, como se precisó, de evitar la concentración del poder en un solo individuo, garantizar la libertad de los hombres e integrar en un gobierno la voluntad todos los miembros que conforman la sociedad democrata. Además, esa división es encaminada también a dividir las tareas del gobierno para que cada uno de los poderes sea responsable ante el pueblo del ejercicio de las actividades específicas que tiene encomendadas, para que a su vez los poderes públicos puedan ser vigilados y supervisados en la realización de las responsabilidades que de acuerdo con la ley les fueron encomendadas.

Partiendo de lo anterior, se tiene que para ejercer el poder público en el Estado Mexicano se adoptó la teoría de Estado desarrollada por Montesquieu, por lo que ha dividido al gobierno encargado de ejercer el poder público respectivo en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Ahora bien, se tiene entonces que de los tres poderes que integran un gobierno democrata como el de México, el Poder Legislativo es el encargado de analizar y aprobar las leyes; es decir, este

poder es el facultado o legitimado para ello por la voluntad del pueblo a través del voto, ya que éste es el acto a través del cual el pueblo o la sociedad de ese gobierno demócrata emite su decisión soberana de elegir quiénes los representarán en la creación o reformas de las leyes más convenientes para la convivencia de éste.

En otras palabras, el Poder Legislativo es organizado como una asamblea que representa los intereses del pueblo, pues fue creado para ser el depositario de la voluntad de vivir en una sociedad gobernada por leyes, donde los principios de justicia, dignidad para los individuos y comunidad sean el objetivo permanente de su convivencia, siendo entonces el Poder Legislativo, a través de las leyes, el encargado de establecer los principios y valores a los cuales aspira la sociedad en su conjunto, ya que las leyes son el acto supremo de gobierno que pone de manifiesto la voluntad de la sociedad para organizar su convivencia,

Así las cosas, al elegir directa y libremente a los miembros de cualquier Congreso, sea éste Federal o Estatal, se conforma legal y legítimamente un Poder Legislativo, pues a través del voto se deposita en ellos la confianza y voluntad política de todos los miembros de la República, lo que da validez y legitimidad a sus actos y decisiones, que no son otras más que las leyes. De lo anterior se encuentra entonces, que para que exista legalidad en una ley, ésta debe ser emitida por un órgano de gobierno autorizado formal y materialmente para ello, en este caso el Poder Legislativo, pues en éste se representa la voluntad del pueblo que eligió a sus miembros y depositó en ellos la confianza, a través del voto, para que sean éstos los facultados para crear leyes o modificarlas.

Ahora bien, para que el Municipio puede ejercer completamente su potestad fiscal, debe proveérsele de una potestad legislativa, y para ello se deben dar o establecer los medios

jurídicos necesarios, ya sea estableciendo que los miembros del órgano de gobierno semejante al Poder Legislativo Federal o Estatal representen la soberanía del pueblo, facultándolo así para crear o modificar leyes fiscales; o en su caso, facultando a ese mismo órgano de gobierno municipal para que sin representar directamente la voluntad del pueblo se le faculte a modificar leyes fiscales, como es el caso del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera.

Y es que si bien es cierto, el órgano colegiado que existe en el Municipio, el Ayuntamiento, realiza funciones *cuasi* legislativas, no es menos cierto que el mismo no representa en sí la soberanía o voluntad del pueblo del Municipio, ya que sus miembros, los Regidores y Síndicos, no son realmente elegidos directamente por la comunidad municipal, como en el caso de los miembros de los Congresos Estatales y Federal, sino que forman parte de una planilla propuesta por un partido político para las elecciones, se acredita lo anterior con los siguientes preceptos de los Marcos Normativos Electorales Estatales.

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

ARTÍCULO 24. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se estará a las reglas siguientes:

[...]

III. Cada Partido Político deberá postular en planilla con fórmulas de propietarios y suplentes la totalidad de candidatos para los cargos a elegir, el candidato a presidente municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; el candidato o los candidatos a síndico ocupará u ocuparán, según el caso, el segundo y el tercer lugar en dicha lista; y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista[...]

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

ARTÍCULO 37. Los Ayuntamientos de cada Municipio del Estado se integrarán [...]

[...]

Los Partidos Políticos deberán registrar una planilla de candidatos ordenada en forma progresiva, que contenga el número de regidores propietarios a elegir por el principio de mayoría relativa, iniciando con el presidente, regidores y terminando con el síndico; con sus respectivos suplentes. la integración de los suplentes en las planillas que presenten los partidos se integrarán [...]

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

ARTÍCULO 111. En la elección de Ayuntamientos, el registro de planillas de mayoría y lista de candidatos a regidores de representación proporcional, quedara abierto del quince al treinta y uno de agosto del año que corresponda.

Como se puede observar, dentro del ámbito de gobierno municipal a los miembros de su órgano colegiado, Síndicos y Regidores, son electos junto con el Presidente Municipal en una planilla, es decir, éstos cuerpos colegiados al no ser electos individualmente no reflejan propiamente la voluntad y confianza del pueblo, pues estos no son electos directamente para ocupar sus cargos, y por tanto, al no verse reflejado en ellos la voluntad de los gobernados dentro de su Municipio, no pueden revestir de legalidad Ley alguna.

Ahora bien, las propuestas son las siguientes: La primera de ellas ésta encaminada a establecer la elección directa de los miembros del Ayuntamiento, los Regidores y Síndicos, para que éstos a su vez integren un cuerpo colegiado representativo de la voluntad de su comunidad municipal, a ese órgano colegiado

debidamente conformado a través de la elección popular directa de sus miembros se le denominaría como la Asamblea Legislativa Municipal; En el caso de la segunda propuesta, ésta es encaminada a proveer de manera directa a los Ayuntamientos de una facultad legislativa, tal y como acontece con el Poder Ejecutivo del ámbito de gobierno federal.

En el caso de la primera, se propone establecer constitucionalmente la elección popular de los miembros del Ayuntamiento, utilizando para ello la división electoral ya existente de los Municipios, los denominados seccionales, para que de éstos se eligiera representantes de cada uno o de cierto número, según sea el caso y características del Municipio, asimismo a ese redefinido órgano colegiado municipal se le asignarían sus facultades y organización siguiendo el modelo de los Congresos Estatales, lógicamente bajo el perfil característico de cada Municipio.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior [...] I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

En este punto es importante mencionar, que en ciertas Entidades Federativas se ha pretendido llevar a cabo esta primera propuesta, pero por cuestiones políticas jamás se ha concretizado. Entre las razones políticas más contundentes se pueden mencionar la relacionada con la actitud de los Gobiernos Federal y Estatal respecto de la recién reconocida instancia de gobierno municipal; ésta es la referente a considerar que aún no está el municipio listo para asumir ciertas responsabilidades

financieras, es decir esos Gobiernos presentan un espíritu de paternalismo político muy arraigado para con el Municipio. Aunado a lo anterior, los Gobiernos Estatales no quieren dejar de ejercer un control sobre las decisiones más trascendentales del Municipio, entre ellas las financieras.

En el caso de la segunda propuesta, se propone hacer de igual forma una reforma constitucional, pero está encaminada a proveer de manera directa a los Ayuntamientos de una facultad legislativa, es decir, se propone reformar la Constitución para facultar a los Municipios a establecer directamente los elementos constitutivos de sus contribuciones; o en su defecto, se facultaría al titular del Poder Ejecutivo del Municipio, el Presidente Municipal, para que sea éste quien a propuesta de su Tesorería establezca los elementos tributarios de sus contribuciones, tal y como acontece en el caso del ámbito de Gobierno Federal en materia aduanera.

Es decir, se retomaría para el ámbito de gobierno municipal el mismo efecto jurídico que el Artículo 131 de la Constitución tiene para con el Poder Ejecutivo Federal, el de transmitirle cierta facultad de la cual es titular el Poder Legislativo Federal en materia aduanera, sólo que en este caso se buscaría establecerle esa peculiar circunstancia jurídica a la instancia o figura municipal adecuada, llámese ésta el Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

*El fortalecimiento de la potestad tributaria Municipal
a través del ejercicio de la facultad legislativa.*
se terminó de imprimir en octubre de 2012
tiraje 1 000 ejemplares