

881209

8
rey.

UNIVERSIDAD ANAHUAC

**ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**



"REGIMEN FISCAL DEL MUNICIPIO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA EL ALUMNO
FAUSTINO MARQUEZ ARZATE

UNIVERSIDAD ANAHUAC
FACULTAD DE DERECHO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION	I y II
CAPITULO I.- EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.	
I.1. Antecedentes Europeos	1
I.1.1 Roma	1
I.1.2 Medioevo	2
I.1.3 España	3
I.2. Antecedentes en América	5
I.2.1 México	5
I.2.2 Venezuela	9
I.2.3 Guatemala	13
CAPITULO II.- EL MUNICIPIO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.	
II. 1. Régimen Constitucional Federal	17
II.1.1 Fundamento	18
II.1.2 Estructura	20
II.1.3 Funciones competencia y responsabilidades	21
II.1.4 Autonomía. Elemento esencial del municipio	30
II.2 Régimen jurídico del Municipio en la Legislación de los Estados. Consideraciones particulares de la Legislación Mexiquense.	
II.2.1 Bases Jurídicas Estatales	36
II.2.1.1 Leyes Estatales que rigen la vida municipal	37
II.2.1.2 Bando de policía y reglamentos ...	39
II.2.2 Estructura Organizacional	40
II.2.3 Competencia, Funciones y Responsabilidades	42
II.2.4 El municipio y su intervención en la vida social.....	51
CAPITULO III.- AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO.	
III.1 Principales antecedentes en la legislación mexicana	56
III.2 Concepción de la autonomía municipal desde un punto de vista tributario	61
III.2.1 Autonomía	61
III.2.2 Etimología de la palabra fisco.....	62
III.2.3 Concepto de derecho financiero.....	63
III.2.4 Concepto de derecho tributario.....	63
III.2.5 Autonomía Municipal en el contexto de la autonomía económica.....	64
III.3 Marco jurídico vigente	67
III.3.1 Delegación por la federación de	

sus facultades exclusivas	68
III.3.2 Limitaciones de carácter negati- tivo en la soberanía tributaria de los estados	70
III.3.3 Limitaciones de carácter positi- vo en la soberanía tributaria == de los estados.....	70
III.3.4 El Federalismo en México	71
III.4 Órgano Creador y Órganos Ejecutores	72
III.4.1 Órgano creador en el derecho == tributario municipal.	73
III.4.2 Organismos en materia de coordi- nación	74
III.4.2.1 Los pagos como órgano- de realización	74
III.5 Fuentes de Ingreso Municipal	76
III.5.1 Ingresos extraordinarios	77
III.5.2 Ingresos ordinarios	77
III.5.2.1 Los impuestos munici- pales	79
III.5.2.2 Los derechos municipa- les	81
III.5.2.3 Los productos munici- pales	82
III.5.2.4 Participaciones en == impuestos de la feder- ración	83
III.5.3 Participaciones en impuestos de los Estados	84
III.5.4 Financiamiento municipal	86
III.5.5 Empresas públicas municipales	86
III.6 Ingresos y Gasto Público	95
III.6.1 Gasto Público	95
III.6.1.1 Política de gasto público.....	98
III.6.2 Plan estatal y municipal de desarro- llo	99
III.7 Régimen jurídico estatal de los municipios	101
III.7.1 Análisis de la legislación local.....	101
III.8 Problemática que plantean	107
III.9 Propuestas y soluciones a dicha problemática	111
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFIA	124

INTRODUCCION

I N T R O D U C C I O N

La presente tesis expresa a través de sus tres capítulos, relacionados entre sí, lo referente al municipio en México.

El propósito de la misma es enfocar al municipio desde el punto de vista financiero, y dentro de una perspectiva jurídica.

Por tal motivo, se perfila el presente trabajo, con el fin de dilucidar y desarrollar la exposición, en tres capítulos: I.- "Evolución histórica del municipio", II.- "El Municipio en el derecho positivo mexicano", III.- "Autonomía municipal en el derecho tributario mexicano".

En el capítulo primero, que es introductorio, se sitúa en la faceta histórica y trata de describir, integrar y diferenciar los caracteres Europeos y de la América Latina, que desde la antigüedad se han venido susando para conformar la figura actual del municipio.

El capítulo segundo, contiene un enfoque doctrinario, y una visión del Municipio en el derecho positivo mexicano y en su esfera administrativa. Aquí son abordados aspectos de gran trascendencia, tales como la sustantividad jurídica, los elementos y las formas o modalidades del gobierno municipal.

En el capítulo tercero, se analizan la autonomía del Derecho Tributario Mexicano, y se destacan los aspectos fiscales de los Estados y Municipios.

En la estructura orgánica y funcional de la administración pública municipal se puede observar la existencia de áreas sustantivas que, desarrolladas adecuadamente, pueden ser valiosas para la economía del estado. Estas áreas son fundamentalmente las de tesorería, obras públicas y promoción social. A través de ellas los municipios extienden su capacidad de gestión a todo el conjunto de la comunidad.

Para abordar esta relación dinámica del Estado y la sociedad se atreve a reflexionar: ¿Cuáles serían los fundamentos teóricos para sustentar la idea del municipio como un ámbito donde se presenta la efectiva economía del Estado?

Dentro del contenido del capítulo tercero de la presente tesis, se resuelven las posibles interrogantes, tomando como base la capacidad de las administraciones públicas municipales como gestora de la autosuficiencia económica, social y política.

El municipio siempre ha inducido, mediante el funcionamiento de su gobierno, dependencias y órganos auxiliares, la colaboración y participación activa de sus comunidades.

El ayuntamiento tiene una gran capacidad de penetración normativa en los aspectos económicos de la sociedad. Esto es resultado de la convergencia en el Municipio de diversas normas de carácter, federal y estatal, por lo que la proyección de sus disposiciones reglamentarias pueden definirse en términos prácticos y operativos.

Es de suma importancia la necesidad de ajustar el marco jurídico del municipio, particularmente de las leyes orgánicas municipales. En su mayoría no define explícitamente los objetivos y la importancia de cada uno de los órganos de la administración municipal.

Se hace la presente reflexión, en virtud de que la mayoría de leyes orgánicas señalan únicamente en qué consisten sus atribuciones, obligaciones y funciones, sin que trascienda a los aspectos sustanciales, es decir, hacia el objeto genérico en el conjunto de la administración municipal.

Lo anterior es en virtud de que la promoción de actividades de apoyo por parte del gobierno municipal para proporcionar un camino paralelo a la economía del desarrollo, depende en un grado importante de los ajustes que orgánicamente se realicen al interior de las municipalidades.

Uno de los instrumentos con los que el Estado conduce las relaciones económicas de la sociedad es la planeación, para lo cual, la administración pública federal y estatal crearon dependencias especializadas que ejecutan funciones de planeación, programación y evaluación de los programas y actividades de sus gobiernos.

Así pues, y para finalizar, establezco que el municipio es una esfera de participación dinámica de la sociedad, y dada la simplicidad lógica con que funciona a través del ayuntamiento con la participación de la comunidad para equilibrar el ejercicio del poder político, infiero que funcionalmente puede más una estructura sencilla que otra compleja. Es un principio elemental de organización, si las estructuras básicas están bien cimentadas puede generarse un desarrollo integral del cuerpo orgánico de la administración pública.

C A P I T U L O I
EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO

I. EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO

I.1. Antecedentes Europeos

I.1.1 Roma

En la ciencia del Derecho, ningún pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor trascendencia como Roma, dado que de esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental.

Es aquí que por primera vez nos encontramos con la figura del municipio como institución jurídica.

El municipio como institución encuentra su origen en Roma ciudad, durante el periodo de expansión, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

El municipio fue el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía.

Los municipios no tenían igual jerarquía, se establecía entre ellos clases o categorías.

Los elementos del municipio, eran los siguientes:

1. Un Territorium, 2. Un Populus que se manifestaba en la asamblea general, 3. Un poder organizado, curia-cuerpo deliberante, con sus magistraturas y 4. Una legislación propia e igual a la Roma ciudad dependiendo del tipo de municipio.

Entre sus principales características estaban:

1. El culto especial a sus dioses, 2. La configuración de una personalidad propia, 3. La organización derivada de la Lex Julia Municipalis y de la Lex Rubria, en las cuales se establecía que cada municipio debía tener un consejo, su curia, sus comicios y sus magistrados y 4. El establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

Las categorías de los municipios se dividía en tres partes, siendo la primera el *optimo iure*, que estaba compuesto por el *ius honorum* y *ius suffragi*, las cuales se administraban libre e independientemente, a través de una asamblea del pueblo, un senado y magistrados calzados de los de Roma; el segundo que se denominaba *caerites*, el cual tenía todos los derechos, excepto el *ius suffragi* y el *ius honorum*

(es decir, tenía esencialmente, derechos civiles) frecuentemente se administraban por sí mismos, recibiendo a veces un Praefectus delegado por Roma, (1) eran las civitates sine suffragio propiamente dichas; y la tercera categoría que se denominaba Agerarii, el cual prácticamente no tenía ventaja, pues era administrado por un Praefectus que venía de Roma y era nombrado por los comitia tributa y tenía que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad que los había sido arrebatada. (2)

El Imperio Romano tomó fortaleza, gracias a la amplitud otorgada a la libertad local, que mientras se mantuvo esta libertad municipal floreció el imperio y que cuando el despotismo domina las municipalidades, las decadencias de la gran estructura imperial se consuma rápida y fatalmente.

El poder Romano podría decaer, terminar con sus conquistas, pero jamás terminará el ejemplo histórico de su organización y el gran espíritu jurídico que quedó consagrado para la ciencia del derecho.

En concreto podemos decir que el municipio surge con el Imperio Romano, en el cual se distinguen dos etapas, a).- La existencia del municipio que vive, b) Cuando ya se forma parte del Estado, cuando tiene una conciencia jurídica, confederada, libre, dependiente y estipendaria.

1. 1.2 Medioevo

La Edad Media es un período complejo en el que se realiza la fundación de varios Estados y entre ellos se establecía una separación en dos grupos los católicos y los musulmanes, ocasionando con esto una multiplicidad de foros y estructuras de gobierno municipal.

Nuestras preguntas si la organización municipal romana, desapareció con la invasión de los bárbaros, o subsistió hasta enlazarse con el movimiento comunal de la Edad Media, para algunos tratadistas desapareció, y para otros lo contrario, pero lo que si podemos decir que el municipio romano aun con su decadencia no desapareció sino que subsistió después de la invasión comunal de la Edad Media.

Bajo la república, cada municipio administraba por sí mismo todo lo concerniente a sus intereses particulares y tomaba parte, por medio de sus representantes, en todas las deliberaciones que se celebraran en Roma respecto al interés

(1) FOSADA ADOLFO. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927, pag. 36.

(2) TERESITA REMÓN HUERTA BARRERA: Derecho Municipal; 1a. edición. de la ed., Porrúa, S.A., México, 1985, p. 56.

general del Imperio. El senado de los municipios o sus habitantes elegían a sus magistrados.

Después de haber terminado el reinado de la anarquía militar los municipios gozaron de importancia derechos y se convirtieron en otros tantos Estados gobernados por ellos mismos.

La primera designación era la de duumviro, llamado en algunas partes dictador, edil, Pretor. Sus atribuciones correspondían a la de los alcaldes o presidente de las municipalidades. Mas sin embargo, la categoría del edil era inferior a la del duumviro.

El desmoronamiento del Imperio no supuso la total disolución del influjo romano, ni el aniquilamiento de todas las instituciones que integraban su estructura administrativa y de gobierno, lo que importa es, como persiste el municipio después de destruido el Imperio. Por otro lado tendríamos el resurgimiento del municipio en los siglos de la Edad Media.

De esta manera podemos decir que lo importante en el proceso histórico de los pueblos que integran un tiempo la dominación y el influjo romano, se producen dos periodos de florecimiento municipal: el señalado en la historia de Roma y el que culmina en la Edad Media.

Por lo que respecta a España es de suma importancia que nuestra organización comunal toserá muchos de sus rasgos.

Con la reconquista que ejercieron Isabel y Fernando a excepción de Portugal y Navarra, surge el municipio como entidad política unificada e independiente en el panorama europeo.

En concreto podemos decir que el medievo es la época más oscura del municipio, con el poder centralizado del Rey en turno. La fuerza de su personalidad era tan acentuada y centralista que fue desapareciendo el sentido municipalista, pero solo quedó oculto, no quedó extinguido.

1. 1.3 España

En la época de la España primitiva o prerromana, los iberos fueron los que predominaron y dieron carácter a las instituciones sociales económicas y jurídicas.

Es importante mencionar que no se identificaron rasgos significativos acerca de la existencia del municipio, en la época prehistórica ni en el periodo prerromano en que se dieron las colonizaciones fenicia y griega y la invasión cartaginesa.

El Municipio en la Edad Media conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos del Imperio romano, apareciendo al lado de ellos como genuinamente germánica, la institución del *Conventus Publicus Vicinorum*, o asambleas de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, que atendieran en forma administrativa los deslindes, la de huida de siervos y presenciar la ejecución de penas.

El gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea general de vecinos, donde se resolvían los asuntos de interés general.

Este régimen municipal influyó favorablemente en la condición de las clases rurales e industriales, y los municipios y sus milicias se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo, logrando la emancipación civil y política con relación a los señores.

El florecimiento de la autonomía y de libertad municipal duró poco, del siglo XII al siglo XIV, cambiando del carácter democrático al carácter aristocrático, naciendo el consejo municipal o ayuntamiento, integrado por los que desempeñaban cargos municipales.

La tendencia a la centralización y al aumento del poder real originada con renacimiento del Derecho romano y la influencia de los legistas, acaba casi con la autonomía municipal.

A principios del siglo XIII aumenta la importancia del municipio como unidad política de gobierno y administración, figurando al frente los jueces consueles o forenses, estando representado por las Juntas o asamblea general de vecinos, el poder popular directo.

Es en esta época donde se acentúa la independencia municipal, observándose en este período un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: contribuciones, indemnizaciones por servicios no prestados, multas y compensaciones.

La época de decadencia se observa a finales del siglo III y durante el siglo XIV en que se reemplazaban los tributos de diezmos la intervención se acentúa en la designación de funcionarios; se convertían en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales, la independencia en los acuerdos se veía disminuida pues el consejo tenía que aceptar la intervención de los regidores perpetuos. Los límites territoriales del municipio eran continuamente mercedados a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes. Los oficios consueles, que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta, y el régimen centralista acabó por determinar la absoluta

dependencia de los municipios al poder del monarca.

Las medidas autocalistas adoptadas por los reyes, entre ellos, Alfonso I el Sabio, Felipe V, daría por resultado la decadencia de los municipios.

En si estas eran las condiciones reales que vivía el municipio español, cuando se realizó el descubrimiento de América.

1.2 Antecedentes en América.

1.2.1 México

Antes de analizar el municipio en época colonial, y como comentario de la época prehispánica, podemos decir que la cultura azteca o mexicana, es la que tuvo una forma de organización política, que analizada desde el punto de vista natural y material, tiene algunos rasgos de régimen municipal.

Para algunos estudiosos el municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de Calpulli, cumpliendo con la tarea de administración del pueblo.

Partiendo de la definición del Calpulli, que es un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo origen está en las tierras que poseen, y dentro de sus características y funciones nos llevan a concluir que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio; siendo, sin embargo una idea de lo que actualmente es el régimen municipal, no alcanzando en estricto sentido jurídico, lo que es una institución municipal.

Es hasta la conquista, cuando el municipio es realmente considerado como institución jurídica. (3)

Con el proceso de colonización que trae consigo la ideología, costumbres e instituciones españolas, se estructura el municipio en México.

En la etapa de organización tenemos como legislación aplicable, las Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias, de Felipe II, en cuyo contenido expresaba la estructura municipal, facultades de los adelantados o gobernadores, el trazado y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones. (4)

(3) OCHOA CAMPOS HOISES: La Reforma Municipal; 2a. edición. de la ed. Porrúa, S.A. México 1968, P. 33.

(4) ESQUIVEL Y OSORIO TORIBIO. Apuntes para la Historia del Derecho en Mexico. Ed. Polis, México, 1938, Tomo II "Nueva España".

Fue a mediados del siglo XVIII que el régimen municipal decayó considerablemente, en virtud de los vicios en la administración hacendaria, por la falta de organización administrativa por lo que respecta al funcionamiento de cabildos.

Se creó una contraloría general con el fin de controlar las finanzas municipales, asientando la responsabilidad a los funcionarios municipales, disminuyéndoles los sueldos y gratificaciones.

Se aniquiló la autonomía municipal, a raíz de la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda. Se acentuó la intervención de las autoridades superiores del Estado, en las funciones del cabildo.

Después de los tres siglos del virreinato, el municipio se encontraba en completa crisis, ya que sus facultades eran muy limitadas y la autonomía les estaba vedada.

Con la independencia política de la Nueva España el Municipio dio muestras claras de gran madurez política.

Un importante documento, en que se expresa el claro pensamiento de Francisco Priner Verdaz y Ramos, es el Acto del Ayuntamiento de México, en la que se declaró se tuviera por inexistencia la abdicación de Carlos I y Fernando VII, hecha por Napoleón que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España. (3)

Del año 1808 a 1810, el estado de nuestros municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediera o aliviara su palpable decadencia y la pésima condición en que se encontraba.

Fue en la ciudad de Cádiz en donde se efectuó la reunión, de las Cortes Generales Extraordinarias, creando su obra legislativa, la "Constitución de Cádiz, promulgada el día 19 de marzo de 1812 en España, teniendo su vigencia en México el 30 de septiembre del mismo año.

Fernando VII, el día 4 de mayo de 1814, mandó expedir un decreto en el cual ordenaba la abrogación de la Constitución de Cádiz, teniendo vigencia en México, de 1815 a 1820, fecha en que nuevamente la Constitución de Cádiz rige en México.

Es en esta constitución de breve vigencia, la que trata al Municipio con mayor abundancia, con el título "Del Gobierno Interior de las provincias y de los pueblos".

(3) OCHOA, Op. cit., pág. 210.

Un documento que nunca tuvo vigencia, pero de su importancia para México, el cual no hizo referencias al municipio en forma especial, pero que sentó las bases de la organización política del país. Fue el "Decreto para la libertad de la América Mexicana", también conocido como Constitución de Apatzingán. (6)

La Constitución de 1824, en ninguna de sus partes hace referencia al Municipio, dejando en libertad a los Estados para administrar a los mismos. (7)

En las leyes constitucionales de 1836, o también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, se advierte en forma por demás oscura una alusión a la institución municipal.

En la Constitución de 1857, se atiende al Municipio en un aspecto más amplio, pese a no ser elevado a rango constitucional.

Con la derrota del General Don Porfirio Díaz, fue de su importancia la creación de un nuevo orden constitucional.

Instalado el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, se creó la Constitución de 1917, misma que se encuentra vigente con sus múltiples reformas.

El constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales.

Queda asentado el establecimiento del Municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del país. (8)

Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar asentados los principios en que debe descansar la organización municipal ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala en el artículo 113 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan controlar, adquirir, etc.

(6) BURGOA DRINJELA, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., México, 1973, pág. 83

(7) TENA RAMÍREZ, FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1938, pág. 107.

(8) Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Espasa Editores, Barcelona, 1924. Tomo XXX. Pág. 436.

Los principios que se acentuaban en el texto propuesto eran notoriamente contradictorios e incongruentes pues se dejaba a cada legislatura estatal el señalamiento de ingresos, con lo que naturalmente se privaba al "Municipio Libre" de potestad tributaria. Así también la competencia que otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver los problemas hacendarios entre el Municipio y la Entidad Federativa, dio lugar a polémicas y confusiones.

En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuado los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema de Municipio Libre.

Cuando se trató la fracción II del artículo 115, último asunto a tratar, entró la desorientada y confundida asamblea, algún diputado propuso que se tomara como base para la discusión el proyecto del diputado Ugarte, mismo que fue aceptado por la asamblea por 66 votos a favor y 62 en contra; quedando de la siguiente manera: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades".

Al respecto el maestro Tena Ramírez expresa: "De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos municipales... Atraída su atención por el trascendental problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó en la agonia de la discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del Municipio; la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado ... pero por desgracia el impuesto final a que condujo el consenso de la asamblea hizo olvidar la defensa del Municipio frente al Estado, a través de un sistema de garantías ... De este modo el

Municipio Libre ingresó a la Constitución con los dos defectos substanciales que acabamos de señalar."

Con relación a las reformas realizadas al artículo 115 constitucional, se ha soslayado lo relativo a la competencia y al procedimiento, que debe de seguirse en caso de conflictos entre dos o más municipios o entre éstos y el Estado.

Sería mentira que nunca van a darse controversias entre los referidos entes. Por tanto, es necesario que en alguna edición al texto del artículo 115, se contemple una solución, similar a la que se establece en los artículos 193 fracciones II y III, 104 fracción IV, 105 y 107, de la propia Constitución General de la República.

1.2.2 Venezuela

En este país, el municipio juega un papel fundamental, porque une las acciones del Gobierno Central con las de las municipalidades.

Conforme a su ordenamiento constitucional el municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, siendo en consecuencia la entidad básica del Estado, con personalidad jurídica, autonomía política, normativa, administrativa y fiscal.

En la Constitución Nacional, se alude a la autonomía municipal, la cual comprende:

1. La elección de sus autoridades.
2. La libre gestión de las materias de su competencia y
3. La creación, inversión y recaudación de sus ingresos.

El artículo 30 de la Constitución Nacional, establece que los municipios tienen competencia propia y que son de su competencia, el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, y en lo relacionado con sus bienes y ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abasto, cultura, salud pública, etcétera.

Estos municipios constitucionales están desarrollados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, mismas que configuran al municipio como una unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, con personalidad jurídica y representación a través de los órganos que la ley determina, con un organismo de carácter democrático.

Estos principios constitucionales están desarrollados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, mismas que configuran al municipio como una unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, con personalidad jurídica y representación a través de los órganos que la ley determina, con un organismo de carácter democrático.

En cuanto a la participación de los Estados a los Municipios, se establece que en las leyes de presupuesto de los estados se incorpora una partida denominada situado municipal, la cual no puede ser menor del doce y medio por ciento, ni mayor del veinte de la porción del situado constitucional no sujeto a coordinación, para ser disfrutado entre los consejos municipales.

La forma en que se disfrutará el situado municipal, será

de la siguiente forma:

Un treinta por ciento por partes iguales y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada entidad municipal.

En la Ley Orgánica de Régimen Municipal, todo lo relacionado a situado municipal es similar a lo establecido en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, limitando su inversión en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en los gastos imprescindibles para su funcionamiento.

Esta ley también establece, la potestad que tienen los gobernadores de los estados, previa opinión favorable de las asambleas legislativas y de la Contraloría General de la República, para retener el pago de la cuenta del situado correspondiente a algún municipio, siempre y cuando existan hechos ciertos que revelen que su inversión no se ajusta a lo previsto en esta ley.

La Constitución Nacional, establece la autonomía normativa administrativa municipal, traducida en la libre gestión de las materias de sus competencias, entre las cuales encontramos al urbanismo como propio de la vida local. No obstante ese reconocimiento, la Carta Fundamental limita un poco esta autonomía al consagrar entre las competencias del poder Nacional "el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo". Conviene destacar que la limitación está referida en cuanto "al establecimiento de normas para la elaboración y ejecución de planes de ordenación urbana cuya aplicación corresponde al municipio".

Conforme a estos preceptos constitucionales, la municipalidad en ejercicio de su autonomía normativa y administrativa está facultada para regular en sus leyes locales: las ordenanzas, la relativo a la materia urbanística, hasta en tanto no se dicte la legislación nacional respectiva. Sin embargo, la municipalidad en uso de sus facultades constitucionales, puede determinar en la ordenanza respectiva, la participación de los organismos del Poder Central en el ejercicio de las competencias urbanísticas.

Ahora bien, la situación no se presenta tan clara después de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central, ya que la misma, al desarrollar las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano, va más allá de la intención del constituyente en la atribución de la competencia de naturaleza urbana. En efecto, encontramos que corresponde a dicho ministerio: la planificación y la realización de las actividades del Ejercicio Nacional en el

sector del urbanismo y en particular con respecto a:

1.- La formulación y ejercicio de la política de desarrollo urbano.

2.- La formulación de políticas de renovación urbana y cualquier otra inherente al desarrollo del medio urbano, en coordinación con las políticas de ordenamiento territorial.

3.- El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, y el mantenimiento de construcciones para el desarrollo urbano y edificaciones.

4.- La definición del uso de la tierra urbana, la planificación del desarrollo de los centros poblados.

Estas competencias, entre las múltiples que le fueron atribuidas al despacho por la Ley Orgánica de Administración Central, se fundamentan en la normativa constitucional consagrada en los ordinales 14 y 25 del artículo 136; sin embargo, debemos señalar que la opinión de varios tratadistas venezolanos entre ellos el doctor Brewer Carías, quien afirma que la referida Ley Orgánica ha ampliado considerablemente las competencias del Ejecutivo Nacional en materia de urbanismo al asignarse una serie de competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano.

Esas competencias han sido superpuestas y establecidas de manera concurrente con las de orden municipal asignadas por la Constitución y reguladas en los ordenamientos locales; sin embargo, para su ejercicio efectivo, la mayoría requiere de una regulación local o reglamentación administrativa que precise en qué consiste, cómo se ejerce, cuáles son los procedimientos administrativos necesarios y cómo se compaginan con las competencias locales para actualizar debidamente las competencias asignadas al Ministerio de Desarrollo Urbano, siendo necesario, por tanto, que se dicte la Ley de Ordenación Urbanista.

Mientras esto no se dicte, la ordenación legal básica de la propiedad por razón de urbanismo, seguirá estando en manos de las municipalidades, a través de los ordenanzas respectivas (9). Esta afirmación es ratificada si tomamos como referencia la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 10 de agosto de 1977, la cual sentó principios jurisprudenciales en la materia, importantes para la determinación de las competencias. Del tenor de la misma podemos inferir que:

a) Se reconoce al urbanismo como una competencia

(9) ALLAN BREWER CARIAS: El Sistema de Economía Mixta, Libertad económica, Planeación y Ordenación del territorio. Marra, serie monográfica, Caracas, Venezuela, 1980. Pág., 18.

asignada a las municipalidades en virtud del artículo 30 de la Constitución.

b) Las municipalidades tienen facultad para ordenar el desarrollo urbanístico a través de sus leyes locales; es decir, las ordenanzas y planes reguladores. Se reconoce esto en virtud de la autonomía normativa del municipio para regular el urbanismo.

El Las municipalidades pueden ejercer ese poder de legislar en materia urbanística, dentro de los límites que configuran en materia urbanística, dentro de los límites que configuran la vida local y respetando la competencia del Poder Nacional, en lo que respecta a la coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo.

d) El urbanismo, en tanto que actividad normativa y administrativa dirigida a regular el uso de la tierra en los centros urbanos, es una típica actividad municipal.

e) Las contribuciones, restricciones y prohibiciones a la propiedad por razón del urbanismo, tienen que ser establecidas en ordenanzas municipales y no en leyes nacionales.

Vale la pena referirse también a otra sentencia de la Corte Suprema de Justicia que determinó que la Ley Orgánica de la Administración Central, no puede ser aisladamente una fuente de atribución de competencia de un Ministro, por lo que se requiere de una legislación sustantiva que comprenda la materia y determine la forma en que será ejercida por el despacho respectivo.

En el año de 1963 se promulgó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, la cual es de importancia fundamental en la determinación de responsabilidades que tiene el Municipio en el Sistema Nacional de Planificación en lo que a índole espacial-ambiental se refiere.

Esta ley determina los niveles de planificación, fijando claramente en el nivel local la conformación de los planes de desarrollo urbano y la participación que la entidad municipal tiene.

La intención del legislador fue el de incluir en la expresión "planes de desarrollo urbano" todas las formas de asignación de uso del suelo urbano, particularmente las que por tradición son utilizadas en Venezuela a través de la zonificación urbana.

Dado el carácter de cédula de base que tiene el municipio en Venezuela y que la planificación está permanente en contacto con la realidad de una población, y siendo a

nivel urbano, la escala en la cual muchas de las políticas y estrategias, nacionales y regionales, tienen su expresión concreta; debe establecerse claramente el papel que el municipio desempeña en el Sistema Nacional de Población.

1.2.3 Guatemala

El decreto 1183 del Congreso de la República de Guatemala (Código Municipal) define al régimen municipal como ente autónomo, con capacidad de administrar y decidir el uso de sus propios recursos, disponer su régimen fiscal y establecer relaciones con otros entes de derecho público para el mejor cumplimiento de sus fines. Goza de representatividad y legitimidad política, al ejercer la facultad de elegir a sus propios gobernantes (alcaldes, síndicos y concejales).

La ley anterior se enmarca en lo establecido por la Constitución de la República, vigente hasta el 23 de marzo de 1982.

A partir del 16 de junio de 1982, el gobierno de los municipios fue ejercido por un alcalde nombrado por la Junta Militar de Gobierno (Jefe de Estado posteriormente). La autonomía municipal se vio restringida en lo referente a la elección de sus propias autoridades.

En la nueva Constitución que entró en vigor el 14 de enero de 1986, se reconoce la autonomía municipal y se señala que, entre otras funciones, le corresponde al municipio elegir a sus propias autoridades, obtener recursos y disponer de ellos, así como atender los servicios públicos locales, ordenar territorialmente su jurisdicción y cumplir sus fines.

Alcances

Conforme a lo establecido en el Código Municipal, la autonomía del municipio es de carácter técnico administrativo; tiene por objeto el cumplimiento de sus fines, su fortalecimiento económico y la descentralización administrativa.

Políticamente, el municipio es el gobierno local y como tal, representa al Estado sirve a los fines de éste. Es prácticamente la única instancia de gobierno próxima a la población. Como administrador público, representa y tiene facultades inherentes a los tres organismos tradicionales del poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como parte constitutiva del mismo, representa a la sociedad en sus intereses. Por tanto, es copartícipe del fin último del Estado: lograr del bien común.

Ejercicio Real

Las municipalidades tienen responsabilidad sobre una amplia gama de actividades; sin embargo, los logros alcanzados por una gran mayoría han sido modestos, debido a limitaciones financieras, técnicas y administrativas.

También en el ámbito político, el municipio afronta limitaciones para el ejercicio de la autonomía. En un alto porcentaje carecen de capacidad de negociación con otros organismos del Estado. Esto puede atribuirse a la escasa posibilidad de que, por la vía electoral, tengan acceso al gobierno local, los líderes con capacidad de asumir y ejercer las facultades inherentes a la autonomía.

El Gobierno Central se ha definido como poder supremo y todos los demás organismos y entes de la administración pública han adquirido el carácter de dependencias administrativas. En esa función, toda actividad gubernamental y administrativa ha concentrado su poder en la capital de la República, donde se deciden políticas, planes, programas y proyectos, así como las asignaciones presupuestarias para el desempeño de la acción pública. De esa manera el municipio se constituye en dependencia administrativa del Gobierno Central, lo que restringe las posibilidades de representar los intereses territoriales y ciudadanos de su jurisdicción.

Para compensar la debilidad municipal ante las múltiples necesidades de sus comunidades, el Gobierno Central se ve obligado constitucionalmente a distribuir entre los municipios, parte de los productos del régimen tributario, tanto por la vía de transferencia, como por la del subsidio para infraestructura. Asimismo, se ha reservado la facultad de realizar proyectos de inversión en la jurisdicción municipal a través de sus entidades descentralizadas y o unidades ejecutoras específicas.

Fuentes de Financiamiento.

Los municipios del país no pueden, en su mayoría, responder al nivel de demandas de su administración y de servicios. La baja disponibilidad de recursos financieros incide, de manera significativa, en dicha situación.

Los municipios, para cubrir su presupuesto de egresos, han programado impuestos y arbitrios recaudados localmente, tales como el boleto de ornato, arbitrios que gravan la actividad comercial de tiendas, gasolineras, cantinas y almacenes, uso de sinfonías, contribución por drenajes, extracción de productos agrícolas, contribución por pavimentación de calles y la tasa municipal por alumbrado público, dentro de una gama positiva que alcanza casi 40 rubros. De éstos, no todos se recaudan en forma adecuada, por falta de personal calificado, carencia de registros fiscales

actualizados, por la actitud paternalista de algunas autoridades, etc.

Impuestos y Arbitrios Transferido a los Municipios a Través del Instituto Nacional de Fomento Municipal.

Bajo este concepto se agrupan dos clases de ingresos: transferencias del sector público a los municipios y los ingresos de capital. En su conjunto, se les denomina "ingresos especiales", para diferenciarlos de los ingresos que se recaudan a nivel local. Estos son transferidos a través del Instituto de Fomento Municipal (Infom) quien los administra.

La captación de estos ingresos se realiza también a nivel local. Se incluyen dentro del rubro presupuestario, ingresos no tributarios, constituidos principalmente por tasas de servicios de agua, alcantarillado, mercados públicos, rastros y cementerios, así como por estacionamiento de vehículos, arrendamiento de sanitarios públicos, predios y terrenos y por otorgamiento de licencias para realizar actividades en sitios públicos (tasas por servicios y tasas administrativas).

Créditos

En este rubro, el Infom juega un papel importante ya que es la única institución que otorga créditos a las municipalidades que, por falta de garantías prendarias y administrativas, no son sujeto de crédito en el sistema bancario. Igualmente, su actuación responde a la decisión del Estado de crear una institución que fortalezca las debilidades municipales en materia financiera, con objeto de realizar programas básicos de obras y servicios.

Para conceder créditos, el Infom ha utilizado recursos propios y programas con financiamiento externo y aporte de gobierno, tales como: la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Administración Municipal

Los municipios tienen responsabilidad sobre una amplia gama de actividades que van desde la prestación de servicios públicos locales hasta guardar el orden, la seguridad y la justicia en su jurisdicción. Sin embargo, dado el compromiso, muchas municipalidades han desarrollado una modesta actividad a causa de sus limitaciones financieras, técnicas y administrativas.

Los cuadros administrativos de los municipios están conformados por su capacidad financiera y no en función de la

categoría que la ley les otorga, pues existen varias municipalidades que poseen una categoría superior con cuadros administrativos completos.

Servicios Públicos Municipales

El Gobierno Central delegó en los gobiernos municipales la prestación de los servicios públicos con el apoyo financiero del Estado y del Infoa en lo financiero y administrativo. Sin embargo, por las mismas limitaciones de funciones que enarcan a los gobiernos locales, a éstos se les confió principalmente la prestación de los servicios de agua, drenaje, mercados, rastros o mataderos, parques y plazas públicas, salones de usos múltiples, conservación de vías públicas en el casco urbano, desechos sólidos, etc. No así los servicios de educación, salud, agricultura, comunicaciones (telefonía, correos, etc), que son prestados por instituciones específicamente creadas para tal efecto. Al depender de la capacidad financiera municipal, éstos pueden ser cubiertos sin mayores limitaciones, pues las leyes existentes conceden prioridad de acción a las municipalidades, en el área de sus respectivas jurisdicciones.

Clasificación

La principal estructura legal, en materia municipalista, es el "Código Municipal", el cual dentro de su contenido estipula que los servicios públicos municipales se dividen en esenciales y discrecionales. Agrega que la institución municipal tiene como fin primordial prestar los servicios de agua potable, drenaje, rastros, mercados, aseo de calles y plazas sin perseguir fines lucrativos. Pueden prestarse indistintamente por las municipalidades o personas naturales o jurídicas y perseguir fines lucrativos en: los transportes, la energía eléctrica, alumbrado público y privado, balnearios, parques de diversión pública, teatros, salones y centros de espectáculos y similares.

C Á P I T U L O II
EL MUNICIPIO EN EL DERECHO
POSITIVO MEXICANO

II.- EL MUNICIPIO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

II.1. Régimen Constitucional Federal.

El Federalismo mexicano surge en el contexto de evaluar la organización política de un Estado, como un imperativo de mantener el sentido de unidad por una parte, y al mismo tiempo para respetar rasgos y valores locales y permitir una descentralización político-administrativa hacia los Gobiernos de los Estados.

La fundamentación jurídica del Estado Federal Mexicano, lo establecen los artículos 40, 41 y 124 constitucionales, en cuyo contenido se establece que el Estado Federal está compuesto 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.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de las competencias de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La competencia de origen pertenece a los estados quienes transmiten una serie de facultades a la Federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la federación, son facultades de los estados.

Según lo expresado, el Estado Federal en México está compuesto por la Federación y los estados miembros, cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. (10)

Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la Carta Magna que representa la unidad del Estado Federal. Ahora bien, los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, en cuyo contenido expresa:

"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".

[10] BURGDA Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano; 5a. edición. de la ed., Porrúa, S.A., México, -- 1984, pág. 261.

La expresión de éstas instancias de gobierno son los denominados poderes u órganos, que se encargan de ejecutar con base en el principio de legalidad las atribuciones y funciones que les corresponden a título de competencia.

De acuerdo a lo establecido en nuestro sistema de Derecho político la base legal del municipio se integra por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones políticas de los estados, leyes estatales, así como los bandos de policía y buen gobierno municipal, reglamentos municipales.

II. 1.1. Fundamento.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación.

El fundamento señala a los municipios algunas características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia.

Lo anterior significa que el municipio es la base de la organización de los estados y por lo tanto, de la República, cuya integración se debe al pacto federal establecido en la Constitución Federal.

En cuanto a los alcances del precepto, también debe entenderse que el gobierno municipal posee facultades políticas para gobernar en su jurisdicción, dentro de los límites de competencia. Así mismo cuenta con facultades y autonomía administrativa para definir sus objetivos de desarrollo, organización y aplicación de recursos con libertad, teniendo como marco de referencia los objetivos y estrategias del desarrollo nacional y estatal y las demandas y necesidades de la población.

Es entonces en este que con el carácter de nivel de gobierno, que forma parte de la Federación, de entidades Federativas con facultades para normar las actividades propias de su ámbito.

De nuestro texto constitucional se desprende, de manera consistente, que las leyes que aprueba la Legislatura del estado, se sujetarán a las normas constitucionales que determinan el ámbito de competencia y atribuciones, derechos y obligaciones del municipio. (11)

(11) JUAN UGARTE CORTES: La Reforma Municipal; 1a. edición de la ed., Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 78.

Por su parte los poderes de los estados, deben establecer las bases normativas a efecto de que el municipio expida la reglamentación que considere adecuada de acuerdo a sus necesidades. Esta facultad no es de carácter legislativo.

El hecho de que las leyes estatales otorguen al municipio facultades de iniciar leyes y, en su caso, de opinar sobre las leyes que se propongan para su actuación, no debe entenderse como facultad legislativa, sino como un requisito que debe cumplir el Congreso del estado para asegurar que las normas jurídicas corresponden a la realidad del estado y del municipio.

Artículos constitucionales que en forma expresa otorgan facultades al municipio:

-Artículo 3°, relativo a la impartición de la educación en la República, a fin de que los individuos se preparen, para poder enfrentarse al problema de satisfacer sus necesidades como personas y como miembros de una sociedad, siendo la educación primaria obligatoria y gratuita.

-Artículo 21, relativo a los términos mediante los cuales la autoridad administrativa puede aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos de policía, la cual no excederá de treinta y seis horas o una multa para los jornaleros, obreros o trabajadores, que no podrá ser mayor a un día de salario y, tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá al equivalente de un día de su ingreso.

-Artículo 31, relativo a las obligaciones de los mexicanos, tales como el de mandar a la escuela a los hijos con el fin de capacitarlos; al cumplir los 18 años deben recibir instrucción militar; contribuir para los gastos públicos de los municipios.

-Artículo 34, relativo a las obligaciones del ciudadano de la República, tales como inscribirse en el catastro de la municipalidad; votar en las elecciones populares en el distrito electoral; desempeñar los cargos de elección popular.

-Artículo 117, fracción VIII, párrafo 1°, relativo a la regulación de la forma en cómo puede el municipio contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

-Artículo 120, relativo a la obligación de que todo funcionario público rindirá la protesta de guardar y hacer cumplir la Constitución y sus leyes secundarias; dicha protesta, deberá rendirla antes de tomar posesión de su encargo.

-Artículo 130, relativo a que el municipio debe actuar como auxiliar de la Federación en materia de cultos religiosos.

Las disposiciones constitucionales anteriores, como se mencionó, forman parte del fundamento jurídico básico que regula la vida municipal.

Conviene destacar, sin embargo, que el artículo 113 constitucional reformado y adicionado por decreto del Congreso de la Unión, el 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 del mismo mes y año, es el precepto constitucional que integra, de manera fundamental, la base jurídica de la vida del Municipio Libre en México. (12)

II. 1.2 Estructura

La formación de los municipios se debe a relaciones vecinales anteriores al Estado, que en el momento de incluirse como gobierno tomó figura jurídica.

Solamente la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

De lo anterior se desprende que el municipio es una sociedad natural domiciliada, cuya naturaleza es de índole social y natural, constituida como una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa propios para cumplir sus fines.

En el párrafo primero del artículo 113 constitucional se expresa el principio general de la autonomía municipal y consagra el legítimo reclamo nacional de descentralización, donde se ubica al municipio como conformador de la estructura de gobierno integrante del pacto federal.

El Municipio, sociedad natural domiciliada, es regulado por el estado como una unidad política, administrativa, social y territorial y forma base de nuestro sistema representativo y democrático.

Reconocido por el Estado, el Municipio es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio delimitado por la legislatura del estado y que, por su naturaleza, ejerce plenamente su autonomía para el funcionamiento de su gobierno interior y para la administración de sus recursos y servicios destinados a la comunidad local.

(12) BURSDA, Ignacio, Op. cit., pág. 210.

En nuestro régimen federal, el pueblo es la fuente del poder público y se afirma en el Estado en forma de soberanía y en el Municipio, por autonomía.

Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir a la Constitución Federal que representa la unidad del Estado Federal, organizándose para tal efecto los estados de acuerdo a las bases que establece el artículo 113 constitucional.

La disposición antes mencionada expresa que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno, republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

El texto descrito con anterioridad es el mismo que fue redactado por el constituyente de Querétaro de 1917, contenido que se encuentra plenamente identificado con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

Analizando el precepto mencionado podemos decir que el municipio goza de poder público, siendo base de la organización política del Estado, estando reconocido como un poder, que como todo poder se encuentra sujeto a ciertas normas, pero que tiene, por lo menos en lo fundamental para su existencia, facultades y determinación propias.

Dentro del Municipio mexicano, en materia política, el artículo 113 constitucional expresa la estructura política de los ayuntamientos y que en el tema segundo, numeral dos, de la presente tesis, se describirá con más explicitud. Asimismo se expresarán las bases genéricas de su funcionamiento, su competencia y facultades.

Por tal motivo podemos decir que el Estado mexicano se estructura en tres niveles de gobierno Federación, estados y municipios, que se encuentran interrelacionados y conforman un sistema político encargado de regular el orden social. Este sistema se manifiesta concretamente a través de instrumentos ejecutores de las decisiones políticas, lo que nos lleva a la existencia en nuestro país de tres órganos políticos encargados de la ejecución de tales decisiones en cada uno de los niveles de gobierno.

11. 1.3. Funciones, competencias y responsabilidades.

Para el Derecho Administrativo, el término "Funciones", es llevar a cabo genéricamente las actividades que corresponde realizar a un ente público, algunos tratadistas hablan de "funciones", otros de "atribuciones", algunos de "competencia".

En la teoría de la administración, la función pública es entendida como el conjunto de quehaceres que corresponden a la actividad administrativa del Estado.

En el sentido jurídico, la función es relacionada con la triple actividad que corresponde desarrollar al Estado. Así es las tres clásicas funciones son: La Legislativa, Ejecutiva y Judicial, que integran la competencia de un ente público de gobierno y administración federal, provincial o comunal. (13)

"Para el maestro Gabino Fraga la expresión que se adecua más a la actividad del Estado, es precisamente la de "atribuciones", ya que como él expresa, su connotación gramatical es la adecuada para designar cualquier tarea atribuida al Estado para designar la realización de sus fines." (14)

Si las atribuciones son medios para alcanzar fines, al variar los fines, el número y extensión del Estado también varían.

Las atribuciones de que goza el Estado pueden dividirse en tres categorías:

I. Las atribuciones de policía o de coacción que se manifiestan por todas las medidas coactivas que imponen a los particulares el cumplimiento de obligaciones y limitaciones de su acción, en tanto que es necesario para la coordinación de las actividades privadas y la satisfacción de las exigencias de orden público.

II.- Las atribuciones de fomento que han sido definidas como constituyendo "aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades de carácter público protegiendo o preservando sin embargo la coacción, las actividades de particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen".

III.- Las atribuciones de servicio público y de seguridad social por virtud del cual el Estado satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial. (15)

(13) GABINO FRAGA: Derecho Administrativo; 20a. edición. de la ed., Porrúa, S.A., México, 1960, P. 26.

(14) Ib., pág. 26.

(15) Ibid. pág. 26.

En cuenta a la competencia municipal desde el punto de vista doctrinal, podemos decir para algunos procesalistas competencia significa la capacidad o aptitud del órgano investido de jurisdicción para ejercerla en un proceso determinado, en razón de la materia, del valor, del territorio o de la organización judicial. (16)

La competencia desde el punto de vista administrativo, es un término muy extenso, pero se puede conceptuar como la suma de atribuciones específicamente administrativas que se atribuyen a los órganos de administración pública.

La competencia de cada administración pública tiene dos facetas. Una que mira a los administrados y otra a las restantes administraciones públicas.

Podemos decir que la competencia expresa lo que la Administración puede hacer respecto a los particulares. Señala los fines que ella puede atender en el empleo de un poder capaz de subordinar o desplazar a los intereses privados.

La competencia significa el reparto entre todas las administraciones públicas del cumplimiento de los fines públicos; expresa lo que a cada una de ellas le corresponde llevar a cabo.

La determinación de lo que la administración puede hacer, es consecuencia inmediata de la fijación por el legislador de los fines públicos y de la atribución a algunos sujetos del poder administrativo para satisfacerlos.

Con lo anterior podemos decir que la competencia es un título jurídico que permite que dentro de ciertas condiciones y determinados límites, se pueden dictar actos imputables al órgano del que emanan. Si se tratara de un órgano externo de un ente, el acto sería imputable a la persona jurídica, el acto sería de administración interna imputable también a esta persona.

Las formas en que la competencia puede estar regida por la ley:

a) Competencia privilegiada, la ley atribuye a un solo órgano la facultad de dictar el acto.

b) Competencia alternativa, la ley reconoce esa facultad a varios órganos, los cuales pueden dictar el acto separadamente.

(16) VILLEGAS BAGAVILASO, B. Derecho Administrativo. EUBERA, Buenos Aires, 1950. Tomo II. pág. 257.

c) Competencia coordinada, la ley exige la colaboración de dos o más autoridades para que el acto sea considerado como emitido legalmente, debiendo ser distinguida, de la competencia de un órgano colectivo o de un cuerpo deliberante que puede ser de competencia exclusiva perteneciente a un sólo órgano y la de una simple colaboración con otra autoridad que presta su aprobación o su visto bueno sin participar; no obstante, en el ejercicio de la competencia, está confiada por la ley a una sola autoridad.

Las características de la Competencia Administrativa son:

- a) Que es de carácter público.
- b) Es improrrogable, en virtud de sus funciones esenciales de gestores de interés público.
- c) Es inalterable para sus titulares, los cuales no pueden hacer cesión de ninguna facultad que caiga en el ámbito de su competencia.
- d) No puede ser ampliada haciendo suya una autoridad que es propia de otra.
- e) Implica la posibilidad de emanar actos jurídicos y actos materiales.
- f) Se refiere a los órganos y no a sus titulares.
- g) Las infracciones a la misma constituyen ilegalidad de orden público.
- h) Las reglas que la rigen son de estricta aplicación e interpretación.
- i) La irregularidad resultante de una decisión tomada por una autoridad incompetente no puede ser cubierta por una simple artificación de una autoridad competente, pero, en ciertos supuestos puede serlo por el superior jerárquico.
- k) Constituye una obligación o una carga, pero nunca un derecho subjetivo.
- l) La excepción de incompetencia puede ser planteada de oficio por el juez, aunque el requirente haya sido negligente en su presentación.

- e) Las razones de urgencia no excusan la incompetencia. (17)

Los criterios de clasificación de la competencia son:

a) El objetivo: Cada órgano tiene competencia por razón de materia que lo distingue de los demás, y todos unidos constituyen y realizan los fines de la persona jurídica. Cada órgano tendrá una competencia limitada al cumplimiento de determinados fines del Estado.

b) El funcional: competencia por razón de grado y se vincula a la jerarquía. La organización administrativa se integra verticalmente, culminando en un órgano supremo, debajo del cual existen los órganos de rango inferiores. Todo ello da origen a una competencia estructurada piramidalmente y diferenciada por el grado que se ocupa en dicha pirámide.

La competencia es el conjunto de funciones y atribuciones que debe realizar la entidad pública y asimismo la expresión de lo que puede o no puede hacer dicha entidad.

El orden jurídico atribuye al Estado una competencia: ésta se integra y exterioriza por funciones, y en virtud de esta competencia el Estado está facultado o legitimado para cumplir sus fines y obligado a hacerlos cumplir.

Nos hacemos la pregunta de ¿Cómo se gobierna en el seno del Municipio? ¿Cuáles son sus funciones?

Con respecto a la respuesta a estas preguntas, se encontrará el carácter político de la organización municipal, concretándola de la siguiente manera:

1. El Municipio es un poder constituido en un nivel de gobierno.

2. El gobierno municipal se ejerce por un órgano político, constituido por un ejecutivo, un cuerpo colegiado deliberante con funciones normativas y funcionarios judiciales auxiliares.

3. De los dos puntos anteriores se desprenden las funciones municipales esenciales que son:

- a) Reglamentarias.

(17) FORSTHOFF, ERNES. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1930. (Distribuido por: Cárdenas Editor y Distr.). págs. 574, 575.

b) Ejecutivas.

c) Judiciales.

Lo anterior no está en contradicción a lo establecido en los artículos 41 y 49 constitucionales, dado que la división de poderes se aplica al supremo poder de la Federación y a los estados en sus regímenes interiores en cuanto a funciones y competencia: Comprende a los tres niveles de gobierno.

Por los motivos expresados podemos decir que el principio constitucional de división de poderes puede aplicarse en el gobierno municipal por los siguientes motivos:

a) Por obedecer a una distribución de competencia, fijada al régimen interior del estado, según artículo 41 de la Constitución federal.

b) Por constituir la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados; según lo establecido por las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales respectivas, lo que hace a los municipios células políticas de organización interna de los propios estados, sujetas a la legislación local que las configura.

c) Por constituir el municipio una entidad pre-estatal que emerge aún antes de la configuración del Estado-Nación, lo que le da derecho a conservar en lo interior, sus instituciones histórico-tradicionales.

Concluyendo, en el seno del municipio se da una embrionaria forma de división de poderes que representa una manera flexible de su aplicación.

En el municipio se ensayó y aplicó flexiblemente este principio, por contener a su manera una original forma de distribuir el poder, ya que no se da el caso de concentración del poder, sino de distribución de funciones. Al contar con un ejecutivo, que es el presidente municipal; un órgano colegiado deliberante que funciona como creador de normas de derecho, de general observancia, o sea, un legislativo doméstico, y jueces auxiliares.

Por lo cual no hay concentración de poder en una sola persona o corporación, ni el legislativo doméstico se ejerce por una sola persona. Es el gobierno municipal el que aplica las funciones, como lo hacen el gobierno federal y estatal.

A continuación se exponen las funciones municipales, a nivel de gobierno, tomándose como base para la competencia municipal:

I. Ejercicio de la Función Legislativa: Expedición de reglamentos y disposiciones internas.

II. Ejercicio de la Función Judicial o Sancionadora y del poder de la policía.

III. Ejercicio de la Función Administrativa:

1. Control del Patrimonio Municipal.

2. Regulación del sistema económico y financiero del municipio.

3. Celebración de convenios y contratos municipales, estableciendo sus modalidades.

4. Prestación municipalizada, concesionada, coordinada o asociada, de los servicios públicos a su cargo.

5. Realización de obras públicas de urbanización, equipamiento, infraestructura y diseño:

6. Promoción de actividades artesanales e industriales; organizando campañas para aprovechamiento de los recursos naturales de la región, ferias, concursos, exposiciones, etc.

7. Vigilancia.

a) En materia de propiedad, lo relativo en materia de construcciones.

b) De edificios en vía pública. Reparación o demolición de edificios que amenazan ruina.

c) En materia sanitaria: Salubridad urbana. Represión de la especulación ilícita. Protección a la salud. En general, el cumplimiento de las disposiciones federales en materia sanitaria.

d) De las costumbres: moralidad pública. Corrupción sexual, de prevención y represión. Juegos. Espectáculos públicos. Censura teatral. Labor profilaxis.

e) En materia de trabajo: atribuciones en relación con horarios de trabajo y actividad comercial. Vigilancia en el cumplimiento del artículo 123 de la Constitución Federal.

f) En materia de Educación.

g) En materia de cultos.

8. Fomento de la actividad cultural: escuelas de artes y oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, ateneos, etc.

9. Incremento de asistencia social. Para el niño, el anciano, impedido y prevención de la vagancia y la mendicidad. Asistencia preventiva.

10. Régimen de trasportes. Servicio urbano y/o dentro de la circunscripción del Municipio. Organización y coordinación del servicio. Fomentalos o contratos.

11. Regulación sobre el uso de la vía pública.

12. Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano: postes, acóforos, depósitos de basura, bancas, casetas de letrados, lavaderos, piletas, hidrantes, postes para la colocación de propaganda política o comercial, etc.

13. Medidas de protección y educación personal: señalizaciones, descensos, etc.

14. Auxilio en la prevención de la contaminación ruido, aire, (propaganda, carteles, letreros, etc.) agua.

15. Homoculturura de avenidas, ejes viales o regionales, calles y callejones.

16. Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.

17. Participación en materia de asentamientos humanos.

18. Las demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal.

Las funciones enumeradas con anterioridad, no llegan a un perfecto e inmodificable contenido de materia que se deban integrar a la competencia comunal, dada la complejidad que viven algunos municipios en la república mexicana, sino lo que se pretende es apropiar ciertas materias en razón de su competencia en la esfera de la acción municipal.

En conclusión la competencia Municipal se analiza de la siguiente manera:

a) La Ley Máxima adopta el sistema mixto, ya que no es laasalativo ni general, sino una serie de actos.

b) Assume la fórmula de la competencia compartida.

c) Trata correctamente a nuestra institución como un nivel de gobierno y no como organismo descentralizado por región.

d) Reconoce facultades de autogobierno administrativo.

de acuerdo con las constituciones locales. Se observa que decaamente la Constitución federal puede hacer el reparto de competencias.

La Constitución federal establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal y que a continuación se expresan:

Facultades atribuidas a la federación; facultades atribuidas a las entidades federativas; facultades prohibidas a la federación; facultades prohibidas a las entidades federativas; facultades coincidentes; facultades coexistentes; facultades de auxilio y facultades que emanen de la jurisprudencia.

II.1.4 Autonomía. Elemento esencial del municipio.

El primer punto en el conocimiento técnico del Municipio, es el de la sustantividad o naturaleza jurídica del Municipio.

Se ha generado multiplicidad de formulaciones técnicas que llevan a considerar al Municipio como: "organismo descentralizado por región", "órgano libre", o "ente autónomo". Esta profusión de doctrinas, en esencia se concierne a un solo planteamiento: ¿El Municipio es autónomo, o no lo es? Y si no lo es ¿qué otra cosa es, o debe ser?

Buscar la esencialidad de este ente no es tarea sencilla, como veremos al exponer las notas distintivas de cada teoría.

La teoría clásica, aceptada tradicionalmente en México, es la formulada por el maestro Gabino Fraga, o sea la que considera al Municipio como un "organismo descentralizado por región".

Como dije el citado autor, "la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a amparar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

Realiza un exhaustivo análisis del artículo 115 de la Constitución General de la República, y a través de sus fracciones, encuentra aplicable la teoría clásica francesa, cuyos caracteres son:

1° En primer lugar, la existencia de una personalidad jurídica.

2° La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad.

3 La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y, por último.

4 La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el Municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del estado impone la necesidad que dentro de la organización legal de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar.

Menos afortunada aún, es la teoría que señala al Municipio como un órgano que ejerce poderes concesionados.

En nuestro medio la concesión es una figura jurídica que tiene dos modalidades: 1) Concesión de Servicio Público y 2) Concesión para la explotación de bienes del Estado.

Es equivoco; el acto que da origen a la concesión es de naturaleza compleja, pues en él intervienen en ciertos casos, elementos contractuales y siempre la voluntad del Estado, manifiesta en forma unilateral, discrecional y reglada. En el caso de los municipios no ocurre así.

Tampoco es posible encuadrar al Municipio en alguna de las modalidades mencionadas; ya que no es solamente un órgano prestador de servicios, sino que además de hacerlo, realiza funciones públicas. En cuanto a la otra variante de la concesión o sea, a la de explotación de bienes del Estado, es más evidente aún la imposibilidad de considerarlo dentro de la misma.

La teoría que considera al Municipio como un ente autónomo, debe ser estudiada a partir del concepto de autonomía, en el lenguaje jurídico. Desde el punto de vista del Derecho Público, autonomía es la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo, preceptos jurídicos conocidos generalmente con el nombre de "estatutos" o "reglamentos". La promulgación de éstos, que materialmente son normas jurídicas, es un acto creador de Derecho Público.

En el Derecho Administrativo se establecen tres categorías de autonomía: 1) Pura; 2) Funcional y 3) Técnica. Generalmente al Municipio se le encuadra en las dos primeras; ya que la llamada "autonomía pura" es la base de la teoría clásica del municipalismo y la "autonomía funcional", el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del municipio.

En el Derecho Municipal contemporáneo, se habla de la llamada "Teoría Dialéctica de la Autonomía Municipal" que esencialmente ha sido expuesta por Ives de Oliveira quien señala:

TESIS: "El Municipio es una institución que surgió antes que el Estado".

SINTESIS: En el Estado moderno, el Municipio tiene tres caracteres fundamentales: I) en el político, la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio; II) en el administrativo, en la organización de sus servicios públicos; III) en el financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas".

Se hace preciso ubicar la autonomía municipal, dentro de las funciones del Estado moderno. Determinar hasta qué punto queda limitada la competencia del Municipio en sus actividades de gobierno local.

Podemos concluir nuestro estudio de la teoría dialéctica de la autonomía municipal --política, administrativa y financiera-- frente al Estado moderno: En el terreno político, la autonomía municipal es asegurada por el principio de gobierno local propio, elegido por el sistema representativo. En el aspecto administrativo, podemos caracterizar a la autonomía municipal en lo que concierne a su peculiar interés y, especialmente en los servicios públicos locales. En el sector financiero, en cuanto a cobro y aplicación de su renta".

Para la escuela francesa, en vez de autonomía, debe hablarse más bien de "descentralización"; pues esta no es más que la atribución de competencia que hace el poder central, a los órganos responsables de las administraciones periféricas del Estado. En este mismo sentido se plantea el llamado "desdoblamiento funcional". El Estado realiza actividades que corresponde a 1) su administración directa a través del poder central y 2) a su administración indirecta por medio de órganos que no pertenecen a la jerarquía administrativa del propio Estado.

De todo lo dicho hasta aquí, derivamos que no posible establecer apriorísticamente la total autonomía del Municipio; ya que esta no es una categoría absoluta en cuanto a la naturaleza jurídica del mismo.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad del Municipio es autónoma. Efectivamente, de acuerdo a nuestro orden constitucional reñe las siguientes características:

a) Personalidad jurídica propia.

b) Patrimonios propios.

c) No tiene vehículos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su Ayuntamiento.

d) Administra libremente su hacienda.

e) Tiene facultades materiales legislativas, ejecutivas y judiciales.

f) El Ayuntamiento es electo popularmente.

Como podrá observarse, en este punto si son realmente contradictorios, irreconciliables, los principios fácticos y los enunciados legislativos y ello origina también las incongruencias doctrinales a que se ha llegado.

Cabe señalar que si se consigue en los otros dos campos que abarca el referido término; esto es, en el legislativo, puesto que si contamos con un cuerpo de leyes propias que regulan la materia comunal (independientemente de quien las emita), y en el terreno didáctico, pues también tenemos una disciplina especial y especializada que con el nombre de "Derecho Municipal", permite y propicia el conocimiento jurídico particular de dicha institución.

Dada la estructura del Estado mexicano, el Municipio es libre en cuanto a su régimen interno. En su ámbito externo se subordina a la legislación local y nacional).

Después de haber analizado las diferentes teorías sobre la sustantividad jurídica del Municipio podemos concluir que:

- a) No es un organismo descentralizado por región.
- b) No es un órgano que ejerza poderes concesionados.
- c) De facto es un ente autárquico territorial.
- d) De jure es y debe ser autónomo.
- e) Constitucionalmente es "libre".

Diremos por último, que se despeja toda duda y confusión, si se parte de la base de que es el Municipio un nivel de gobierno. Efectivamente, es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un nivel de gobierno. Así, en nuestro orden normativo, tenemos tres entes --Federación, Entidades Federativas y Municipios--, que en sus respectivos ámbitos ejercen competencias distintas, pero no opuestas.

Patrimonio: Es en Derecho Administrativo el "Conjunto de

bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad social ha acumulado el Estado y que poseye a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su ciudadana, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.

El patrimonio municipal, como concepto globalizante, inherente a la propia calidad de entidad pública, está integrado de la siguiente forma:

- A) Bienes del Dominio Público.
- B) Bienes del Dominio Privado.
- C) Ingresos del carácter fiscal y extrafiscal.

A) Los bienes del Dominio Público son aquellos que reúnen las características de imprescriptibles, inembargables e inalienables y que pueden encuadrar en alguno o en varios de los siguientes criterios:

- a) Por su propia naturaleza y que no son susceptibles de apropiación directa, como el aire, el mar, etc.
- b) Por la finalidad a que se destinan como calles, plazas, jardines, etc.
- c) Por disposición legal.
- d) Por estar afectos a la prestación de un servicio público.
- e) Por su interés intrínseco, que normalmente no sean sustituibles o que su conservación sea de interés nacional.

f) Los animales que frena la fauna silvestre, migratoria o permanente, tanto terrestre como marítima. (20)

B) Los bienes del Dominio Privado, son los que jurídicamente se consideran como inembargables, imprescriptibles e inalienables. Generalmente entran en esta categoría los bienes que son utilizados interna y administrativamente por las diversas dependencias de la municipalidad. Para realizar actos de disposición sobre estos bienes, tendientes a transmitir su dominio a los particulares, nuestro orden jurídico prevé que deberá recibarse, en su caso, la autorización de la Legislatura Local.

c) Los ingresos de carácter fiscal son todos aquellos que derivan del ejercicio de la competencia tributaria municipal, y que son establecidas en la legislación impositiva, a favor de las entidades municipales.

Los ingresos extrafiscales son las cantidades o bienes que recibe el Municipio, que no son de naturaleza fiscal.

Como podrá observarse, son muy amplias las repercusiones prácticas que se derivan de la personalidad jurídica del Municipio, mismas que por ahora han sido tan sólo esbozadas, pero que merecen sin duda, un estudio particular.

Podemos decir que la administración es importante por las siguientes consideraciones:

a) La administración se da dondequiera que no existe un organismo social, aunque lógicamente sea más necesaria, cuanto mayor y más complejo sea éste.

b) El éxito de un organismo social depende, directa e inmediatamente, de su buena administración, y sólo a través de ésta, de los elementos materiales, técnicos, etc., con que este organismo cuenta.

c) Para todo organismo social la administración técnica o científica es indiscutible y obviamente esencial ya que, por su magnitud y complejidad, simplemente no pudieran actuar si no fuera a base de una administración sumamente técnica.

d) La administración también, abre la posibilidad de competencias; ya que si se da un mejoramiento administrativo, o sea, una adecuada coordinación de todos los elementos que intervienen en el proceso se estará en la posibilidad de llegar a un aprovechamiento óptimo, y con ello, a la superación de otros organismos, que en igualdad de circunstancias, no cuentan con técnicas administrativas.

e) La elevación de la productividad, preocupación quizá la de mayor importancia actualmente en el campo económico social, depende, por lo dicho, de la adecuada administración de las empresas; ya que si cada célula de esa vida económico social es eficiente y productiva la sociedad misma, formada por ellas, tendrá que serlo.

Para que se logre la comprensión del proceso administrativo, se ha dividido el mismo en varias etapas, cuyo número varía según el autor que se consulte. Yo se adhiero a quienes afirman que el proceso administrativo consta de cinco etapas, a saber: 1) Planeación, 2) Organización, 3) Integración, 4) Dirección y 5) Control. Vamos a estudiar sintéticamente cada una de ellas.

Dentro de la Administración Pública pueden concebirse tres importantes ramificaciones que se determinan por la estructura de poder vigente en nuestro país: es así como tenemos: Administración Pública Federal, estatal y municipal.

La administración municipal puede definirse de modo general como una organización pública investida de autoridad para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal. Normalmente el gobierno local goza de jurisdicción general y no se limita a desempeñar una función o servicio específicos.

II. 2. Régimen jurídico del Municipio en la Legislación de los Estados.

Consideraciones Particulares de la Legislación Mexicana.

II. 2.1 Bases Jurídicas Estatales.

Las constituciones políticas de los Estados, deben ceñirse a lo preceptado por la Constitución General de la República, misma que en su artículo 48 consigna:

El voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por su parte el artículo 115 prevé "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".

En relación a lo antes mencionado, conviene destacar que en los términos del segundo artículo transitorio que modificó el artículo 115 constitucional, las legislaturas de los estados debieron haber procedido a ajustar sus constituciones y leyes estatales conforme a esta reforma, dentro del periodo de un año contado a partir del 3 de febrero de 1985.

A partir de estos principios fundamentales, cada estado define su régimen interior mediante la implantación, dentro de su territorio, de su propia Constitución Política, en la cual, de acuerdo a sus características y condiciones territoriales, políticas, sociales, económicas y culturales, se consigna entre otros, las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos municipales de la entidad.

De lo expuesto se desprende que cada estado, tiene como marco de referencia las normas establecidas en la

Constitución General de la República y en su Constitución particular, imprime modalidades para su ejercicio y aplicación, amplía sus conceptualizaciones y alcance y ediciona conceptos que resulten necesarios para el gobierno y desarrollo integral de la entidad.

Bajo esta perspectiva, las constituciones de los estados deben contener con mayor riqueza, pero en forma particularizada, las mismas normas ya descritas en el apartado anterior y, en caso de no estar contenidas en ellas, se tomará como vigentes las de la Constitución General.

Al igual que la Constitución General, las constituciones particulares de los estados tienen leyes secundarias particulares que reglamentan su articulado y tienen vigencia exclusiva dentro del territorio de la entidad respectiva.

II. 2.1.1 Leyes Estatales que rigen la vida municipal.

Las Leyes estatales que forman parte del marco jurídico del municipio, son las que a continuación se mencionan:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Ley del Trabajo y Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios.
- Ley Estatal de Organización Política y procesos electorales.
- Ley de Hacienda del Estado y Municipios.
- Ley de Ingresos del Estado.
- Ley de Ingresos Municipal.
- Ley del Catastro del Estado y Municipios.
- Ley del Patrimonio Estatal y Municipal.
- Ley Estatal del Registro Público, de la Propiedad y del Comercio.
- Ley Estatal de Planeación.
- Ley de Desarrollo Urbano Estatal.
- Ley Estatal de Vivienda.
- Ley Estatal de Obra Pública.
- Ley Estatal de Fraccionamiento y Obras privadas.
- Ley Estatal de Obras por Cooperación.
- Ley Estatal de Seguridad Pública.
- Ley Estatal de Tránsito y Seguridad Vial.
- Ley Estatal de Educación.
- Ley Estatal de Salud.
- Ley Estatal de Comercio.

Entre todas estas Leyes destaca la Ley Orgánica Municipal, la cual es el instrumento jurídico más importante

para la vida municipal. En él, la legislatura local consigna la forma de gobierno que adoptara para su régimen interior la entidad, así como las bases de la división territorial de la organización y administración del estado a partir del Municipio Libre. Establece, asimismo, las disposiciones reglamentarias del artículo 115 de la Constitución Federal y de la Constitución particular del estado que tiene relación con el municipio.

II. 2.1.2 Bando de policía y reglamentos.

En relación a la reglamentación municipal, podemos decir, que la Constitución General de la República establece en la fracción II del artículo 115 que: "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley."

"Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Del párrafo constitucional que se transcribe a la letra, podemos decir que se le otorga al ayuntamiento una facultad que, a la vez de irrenunciable, es de máxima importancia para la vida municipal, porque a través del ejercicio de esta atribución, el gobierno municipal podrá, con base en la ley, implantar los instrumentos de carácter jurídico-administrativo que establecerán, con toda especialidad, el cómo, el cuando, el dónde, el quién y el con qué ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones contenidas en la Constitución General de la República, las leyes secundarias, constitución particular del estado y las leyes que de ella se derivan. Debe destacarse, también, que las disposiciones reglamentarias de observancia general que implanten los ayuntamientos, en ejercicio de esta atribución, constituirán una parte muy importante del marco jurídico que regula la vida en los Municipios, dado que representarán, de manera específica, a las características y condiciones particulares de cada municipio.

Del texto constitucional transcrito, también se puede observar que, entre los instrumentos jurídico-administrativos que emite como facultativos del ayuntamiento, se determina que éste podrá expedir los reglamentos, los bandos de policía y buen gobierno y las circulares disposiciones administrativas de observancia general. Esto quiere decir que se dota al ayuntamiento de cuatro diferentes instrumentos para regular su función y la de los particulares dentro del municipio.

Son disposiciones reglamentarias que regulan la organización, funcionamiento, atribuciones y ámbitos de competencia del ayuntamiento y sus autoridades, las dependencias y entidades que lo integran y los servidores públicos que con él colaboran en el gobierno y la administración del Municipio. En esta rubro se agrupan: el reglamento interior del ayuntamiento y el reglamento de administración de archivos e inventarios del Municipio.

Los reglamentos de los ayuntamientos no poseen el carácter de ley; son reglamentos autónomos que nacen, por sí mismos, determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. De esta manera, se salvaguarda la facultad jurídica del municipio, con base en criterios generales que aseguran los objetivos económicos, políticos y sociales que demanda la comunidad.

De la lectura se desprende lo siguiente:

Que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; según las modalidades impuestas por las constituciones locales y de las leyes orgánicas municipales respectivas, lo que hace a los municipios células políticas de la organización interna de los propios estados sujetos a la legislación local que los configura.

En cuanto a la forma de gobierno y sus funciones, desde el punto de vista político y de organización municipal, podemos decir:

1. El Municipio es un poder constituido en una instancia de gobierno.

2. El Gobierno Municipal se ejerce por un órgano político, constituido por un ejecutivo, un cuerpo colegiado deliberante con funciones normativas y funciones judiciales auxiliares.

3. De lo expresado en los puntos anteriores se desprenden las funciones municipales esenciales, las cuales son:

- a) Reglamentarias.
- b) Ejecutivas.
- c) Judiciales.
- d) Administrativas.

El Municipio se ensayó y aplicó flexiblemente este principio, por contener a su manera una original forma de distribuir el poder, ya que no se da el caso de concentración

del poder, sino de distribución de funciones.

La Constitución Política del Estado de México, en el Capítulo I, del Libro III, Título Único, consagra dos artículos referentes a la distribución de funciones en el seno de los Municipios.

Los artículos 123 y 124 de la Constitución del Estado de México, expresan la forma de la administración pública interior de los Municipios, la cual se ejerce por los ayuntamientos, los presidentes municipales, jueces menores municipales y jueces populares.

Los artículos 123 y 124 de la Constitución del Estado de México, en el contexto de los parámetros establecidos por la Constitución Federal, expresan la forma de la administración pública interior de los Municipios, señalando la separación de los diversos órganos y sus funciones en virtud de que dicha administración se ejerce por conducto de los ayuntamientos, presidentes municipales, jueces menores municipales y jueces populares.

También se expresa que en ningún caso podrá desempeñar los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo, las del ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Consecuentemente podemos decir, que la Constitución del Estado de México es clara en esta materia y demuestra que sí puede aplicarse el principio de descentralización política y distribución de funciones entre diversos órganos para la administración.

En el capítulo II, de la mencionada Constitución alude en el principio de la distribución de funciones.

II. 2.2. Estructura organizacional

En la fracción 1, del artículo 113, de la Constitución Federal, se establece el fortalecimiento de la estructura política de los ayuntamientos, cuando los haya, que sirvan para su funcionamiento, y establece también lo relativo a la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación de mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Se establece también que todo municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, aquí se identifica al funcionario municipal con la comunidad, haciéndolo surgir y depender de esta comunidad.

Se expresa que no existe ninguna autoridad integrada entre éste y el gobierno del estado. Encarcelándose aquí la garantía de libertad e independencia de los ayuntamientos.

locales en la gestión de los negocios públicos, evitando toda intromisión en la política interna de los municipios por parte de los estados.

En congruencia con lo anterior, la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 18 de enero de 1966, precisa a su manera, el hecho de la distribución de las diversas funciones en el seno del municipio y, en cuyo contenido expresa:

"Los municipios tienen un cuerpo colegiado con facultades decisorias y una autoridad ejecutiva de las resoluciones de aquél, que es el presidente municipal".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la existencia de un cuerpo colegiado con facultades decisorias, que es el cabildo de regidores y una autoridad ejecutiva de las resoluciones de aquél, que es el presidente Municipal y esto corresponde a la división de poderes en la esfera municipal.

En la Constitución Política del Estado de México, en el Capítulo I, del Libro III, Título Único, expresa la distribución de funciones en el seno de los municipios, en donde se expresa:

Que la administración pública interior de los municipios se ejercerá por los ayuntamientos, los presidentes municipales, los jueces menores municipales y jueces populares.

Por tal motivo el derecho municipal positivo mexicano reconoce y establece el principio de la distribución de funciones, en el seno del municipio, como régimen de gobierno local y con diversos órganos con responsabilidades plenamente tipificadas, es decir:

- Ejecutivas.
- Administrativas.
- Reglamentarias.
- Judiciales.

La estructura de la administración pública federal y la que corresponde a los estados son tan complejas y extensas que en la mayoría de las veces la imagen del gobierno se despersonaliza a la vista de la sociedad, y todo aquello que se refiere al sector público es considerado como gobierno. Este error de apreciación da lugar a una interpretación equivocada de la administración pública porque se desconoce su verdadera finalidad ejecutiva, calificándose su actuar en términos de juicios políticos para los órganos de la administración.

En el municipio esta situación queda superada, porque el funcionamiento de una dependencia u órgano municipal puede

palparse plenamente en su acción con la sociedad, consiguiéndose una diferenciación más aproximada al conocimiento de su especialidad.

El municipio es una esfera de participación dinámica de la sociedad, y dada la simplicidad lógica con que funciona a través del ayuntamiento con la participación de la comunidad para equilibrar el ejercicio del poder político, en consecuencia, funcionalmente puede más una estructura sencilla que otra compleja. Es un principio elemental de organización si las estructuras básicas están bien cimentadas puede generarse un desarrollo integral del cuerpo orgánico de la administración pública.

La administración municipal no es solamente una estructura orgánica y funcional, sino que es el ámbito de recreación vital de la sociedad. De ella emanan fuerzas para regular las relaciones de la comunidad, a ella se recurre cuando se necesita la solución de algún problema social o político; se le exigen obras, servicios públicos y se le identifica plenamente con el gobierno municipal. La existencia de los ayuntamientos como cuerpos colegiados hacen posible la conjunción indisoluble de la política y la administración, de tal manera que se complementan y se corresponden mutuamente.

En resumen podemos decir que en el derecho municipal positivo mexicano:

1. Consagra el principio de distribución de funciones en el seno del gobierno municipal.

2. Confiere a los cuerpos colegiados y deliberantes, que en el caso son los ayuntamientos o cabildos, facultades para distribuir las funciones del ayuntamiento, al otorgarles la expedición de los bandos de policía y buen gobierno reglamentos, etc.

4. La impartición de la Justicia municipal la llevan a cabo los Jueces menores municipales, los jueces populares y los jueces calificadores, los dos primeros dependiendo del Tribunal Superior de Justicia, y los terceros del presidente municipal.

II. 2.3

Competencia, Funciones y responsabilidades.

Como ha quedado establecido en la presente tesis, el Estado mexicano se encuentra estructurado en tres niveles de gobierno --Federación, estados y Municipios--, que se encuentran interrelacionados y conforman un sistema político encargado de regular el orden social. Este sistema se manifiesta concretamente a través de instrumentos ejecutores

de las decisiones políticas, lo que nos lleva a la existencia en nuestro país de tres órganos administrativos encargados de la ejecución de tales decisiones en cada uno de los niveles de gobierno.

Ahora bien de acuerdo a lo establecido en nuestro sistema de derecho positivo, la base legal del municipio la conforman: la Constitución Federal, las constituciones estatales, las leyes orgánicas municipales y los reglamentos municipales.

Dentro de las bases legales del municipio, y en particular en las constituciones locales, y en las leyes orgánicas municipales, se establece la competencia, funciones y responsabilidades de los municipios, mismas que serán expresados a continuación, tomando como base el Estado de México.

El artículo 133 de la Constitución Política del Estado de México establece:

"La administración pública interior de los municipios se ejercerá por los ayuntamientos, los presidentes municipales, los jueces menores municipales y jueces populares."

En el capítulo II, la Constitución abunda en el principio de la división de funciones, según rezan los siguientes artículos:

Artículo 142: "Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen gobierno y administración del municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dictan."

Aquí, la Constitución del Estado de México reconoce la función reglamentaria a cargo del cabildo y a su manera la de inspección.

Artículo 143. Los ayuntamientos dictarán todas las normas jurídicas que requieran el régimen, el gobierno y la administración del municipio, con "las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos".

Este artículo es muy importante, porque especifica la reglamentación del cabildo y las funciones del régimen municipal, además de las de gobierno y administración, todas compatibles dentro del principio de la división de poderes.

Sobre las llamadas funciones de inspección, que constituyen una especie de controlaría municipal, el siguiente artículo precisa:

Artículo 144: "Los ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que las constituyan."

Y tipifica las tareas ejecutivas y reglamentarias.

Artículo 134. "El presidente municipal promulgará y dará publicidad al bando municipal y demás normas de carácter general expedidas por el ayuntamiento."

Separa la función ejecutiva del presidente municipal y la legislativa del cabildo.

Y abunda en lo relativo a la división de funciones:

Artículo 149. "Los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales."

La Sección III de la Constitución del estado de México, señala claramente las funciones ejecutivas de los presidentes municipales (art. 135), así como la legislativa de los ayuntamientos (art. 142 ya transcrito).

Indica también las funciones administrativas del secretario del ayuntamiento (art. 154) y judiciales atribuidas a los jueces señores municipales (arts. del 157 al 162).

Función Ejecutiva Municipal

El derecho positivo mexicano precisa, con toda claridad, la función ejecutiva de los presidentes municipales.

Artículo 84. "El presidente del ayuntamiento electo en la forma que establece el artículo 78 de esta Constitución, ejercerá las funciones de ejecutivo municipal."

También la Constitución Política del estado de México es precisa a este respecto, con fundamento en el principio constitucional de la división de poderes. Al efecto señala:

Artículo 149. "Los ayuntamientos, como cuerpos colectivos no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales."

Constitución del Estado de México, en su capítulo II, Sección III, de los presidentes municipales, que dice:

Artículo 155. "Son atribuciones de los presidentes municipales:

- I. Presidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos.
- II. Ejecutar dentro del municipio las leyes federales y del estado y todas las disposiciones que expidan los dichos ayuntamientos.
- III. Ser el órgano de comunicación de los ayuntamientos que presiden con otros ayuntamientos y con el gobierno del Estado.
- IV. Ejecutar, con apego a las leyes, las resoluciones dictadas por los jueces mayores municipales y los jueces populares.
- V. Assuir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley". (18)

La Constitución del Estado de México es precisa respecto a las funciones del cabildo, dado que en la misma manifiesta:

"La Ley Orgánica Municipal determinará la competencia del ayuntamiento en funciones de cabildo y las facultades del presidente municipal". (19)

Es correcto, porque distingue al ayuntamiento del cabildo y las facultades del presidente municipal, o sea, que ayuntamiento es toda corporación municipal (el gobierno del Municipio); cabildo, el cuerpo colegiado y deliberante con funciones normativas. Todo esto, lo establece el derecho positivo mexicano.

Funciones de Regidores

En el principio de la división de poderes y de las facultades, dentro del ayuntamiento, los regidores carecen de la facultad y del ejercicio ejecutivo. En cambio, comprenden dos aspectos:

1. La función legislativa como integrantes del cuerpo colegiado y deliberante que forma el cabildo.
2. La función de inspección y vigilancia de los ramos de la administración municipal.

(19) Ley Orgánica Municipal del Estado de México., Bringas Hermanos Editores, México, 1976. pág. 26.

Estas son las dos funciones que compete realizar a los regidores municipales.

"Entre las funciones de los cabildos, figuran: a) la de legislar y b) la de auditar."

a) "La legislación verifica mediante la expedición del Bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos y de los diferentes reglamentos municipales."

b) "La función de auditoria e inspección es ejercida por conducto del síndico o comisiones de regidores nombrados al efecto según el propósito que obedezcan las que pueden ser sobre las diferentes funciones del ayuntamiento, ya sea en materia de servicios públicos, gobernación, hacienda, economía, agricultura, obras públicas, educación y salubridad."

"Es facultad de los ayuntamientos nombrar comisiones permanentes para el estudio y la vigilancia de los asuntos y servicios públicos, así como la de asignar a cada regidor el ramo o ramos que crea conveniente para formular los programas de trabajo y para vigilar que los funcionarios y empleados municipales cumplan con sus obligaciones, exigiendo que se responsabilicen de sus actos."

"Los regidores sólo tienen facultades legislativas, de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo, siempre que no sean ejecutivos, de manera que deben abstenerse de dar órdenes a funcionarios y empleados municipales, así como al público en general."

Las funciones ejecutivas solamente corresponden al presidente municipal.

En tanto, las legislaturas podrán ejercerlas cuando actúen como cuerpo colegiado y deliberante, al celebrar el cabildo sus sesiones y será en estos eventos donde deban participar con voz y voto para proponer todas aquellas medidas, que creen convenientes para el mejoramiento del gobierno y de la administración municipales.

Los acuerdos a que llegue este organismo deliberador serán los que ejecute el presidente municipal.

También es muy importante que los regidores estén vinculados a las tareas de planeación nacionales, estatales y municipales y que se les asignen funciones específicas a desarrollar dentro de los planes vigentes.

Funciones de los Regidores en el Derecho Positivo mexicano.

De acuerdo con la doctrina constitucional mexicana, los regidores:

- a) Forman un cuerpo colegiado y deliberante.
- b) Sus funciones no son ni ejecutivas, ni administrativas.
- c) Sus funciones son legislativas, de inspección y vigilancia.

Estas responsabilidades le corresponden, de acuerdo con el principio constitucional de la división de poderes.

La mayoría de las constituciones locales consignan ciertas disposiciones sobre regidores, pero en general deben encontrarse en las leyes orgánicas municipales.

La Constitución Política del estado de México, en su artículo 142, establece: "Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio y las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten". Ambas corresponden a los regidores, como miembros del cabildo.

Hay que recordar que los cargos de los regidores no son ejecutivos, ni administrativos, sino legislativos, de inspección y vigilancia.

Función Legislativa Municipal en el Derecho Positivo Mexicano.

En el derecho positivo mexicano se reconoce a los ayuntamientos el ejercicio de la función legislativa.

En caso más claro es el de la Constitución del estado de México, que en su Capítulo II, Sección II relativo a las atribuciones del ayuntamiento; señala en primer término la acción legislativa. Por lo tanto, es importante repetir textualmente esta disposición:

Artículo 142. "Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten."

Como puede observarse, los ayuntamientos del estado de México, poseen facultades por disposición expresa de la Constitución local, para expedir el bando y reglamentos municipales.

Artículo 59. "La iniciativa de las leyes corresponde:

IV. A los ayuntamientos en los asuntos de su competencia."

En consecuencia, constitucionalmente, la facultad legislativa de los ayuntamientos comprende:

1. Facultad expresa legislativa en la Constitución Política del estado de México y en la de otros estados, tratándose de asuntos que incumben a los municipios.

2. Derecho de iniciar leyes en general ante el Congreso del estado.

El Bando de Policía y Buen Gobierno como Función Legislativa Municipal.

La autonomía municipal comprende el ejercicio de legislar que consiste en el poder del municipio para darse sus propias leyes internas a través de acuerdos del cabildo como cuerpo colegiado y deliberante, mediante la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Dicha función es legislativa, porque los cuerpos en que se funda constituyen normas de observancia obligatoria dentro de la jurisdicción municipal.

Legislar es dictar normas jurídicas de general observancia. Los bandos y las ordenanzas municipales, contienen normas de general observancia en su ámbito municipal, por lo que constituyen actos legislativos municipales, dictados por cuerpos colegiados deliberantes, que son los cabildos. (20)

En efecto, estas disposiciones están constituidas por un elemento material que radica en los caracteres de la norma legal que contienen:

- a) Su carácter obligatorio impuesto por el poder público.
- b) Que produzca efectos generales.
- c) Que se establezca en términos abstractos.

La norma expedida por el cabildo cumple, por consiguiente, con las características de obligatoriedad, generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia.

(20) DIEZ, MANUEL MARÍA: Derecho Administrativo, Ed., OREBA, Buenos Aires, 1945. Tomo I. pág. 224.

El artículo 115 de la Constitución, reformado el 3 de febrero de 1983, presenta al respecto la siguiente adición:

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Sin embargo, debe entenderse que esta facultad municipal en ningún caso estará sujeta a revisión y aprobación del Congreso del estado.

Las bases normativas a que alude el artículo 115 constitucional deben figurar en las respectivas leyes orgánicas del Municipio Libre de cada estado de la República.

En síntesis, en el seno del municipio mexicano opera el dogma constitucional de la división de poderes. El ayuntamiento es todo el gobierno municipal, dividido para su ejercicio en tres poderes: un ejecutivo o presidente municipal, un legislativo doméstico o cabildo, como cuerpo colegiado y deliberante con funciones normativas, y un judicial formado por los jueces populares, jueces menores o jueces de paz.

La competencia constitucional del Municipio a nivel local, se rige en cada Entidad federativa por su respectiva Constitución Política, en que se determina el número de municipios que integran el Estado, lo relativo al gobierno municipal y en general, a las materias y funciones que les corresponde desarrollar.

La Ley Orgánica Municipal, ley local expedida por el Poder Legislativo de cada Estado, es una ley reglamentaria en que se contienen fundamentalmente preceptos relativos al establecimiento, organización, funciones e integración del Ayuntamiento. Así tenemos que dicho ordenamiento es como la segunda parte de una constitución, que está integrada por parte dogmática y parte orgánica. En la Ley Orgánica Municipal se halla desglosada más detallado de la competencia comunal.

Nótese también el ejercicio de la competencia, los reglamentos que expide o debe expedir cada Ayuntamiento de acuerdo a la Constitución General de la República, a la Particular de su Estado y a la Ley Orgánica Municipal.

A continuación se expondrán algunos principios sobre la competencia municipal, tomando como base al Municipio a Nivel de Gobierno y que como tal debe tener en su estructura perfectamente delimitadas sus funciones.

- I. Ejercicio de su Función Legislativa.
- II. Ejercicio de su Función Judicial o Seccionadora y del poder de policía.
- III. Ejercicio de la Función administrativa:
 1. Control del Patrimonio Municipal.
 2. Regulación del sistema económico y financiero del Municipio.
 3. Celebración de convenios y contratos municipales, estableciendo tres modalidades.
 4. Prestación municipalizada, concesionada, coordinada o asociada, de los servicios públicos a su cargo.
 5. Realización de obras públicas de urbanización, equipamiento, infraestructura y diseño.
 6. Fomento de actividades artesanales e industriales organizando campañas para aprovechamiento de recursos naturales de la región, ferias, concursos, exposiciones, etc.
 7. Vigilancia.
 - a) En materia de propiedad, lo relativo a construcciones.
 - b) De edificios en vía pública. Reparación o demolición de edificios que amenazan ruina.
 - c) En materia sanitaria salubridad urbana. Represión de la especulación ilícita. Protección a la salud. En general, el cumplimiento de las disposiciones federales en materia sanitaria.
 - d) De las costumbres: moralidad pública. Corrupción sexual, su prevención y represión. Juegos. Espectáculos públicos. Censura teatral. Labor de profilaxis.
 - e) En materia de trabajos atribuciones en relación con horarios de trabajo y actividad comercial. Vigilancia en el cumplimiento del artículo 123 de la Constitución Federal.
 - f) En materia de Educación.
 - g) En materia de salies.

6. Fomento de actividades culturales: Escuela de artes y oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, etc.
7. Incremento de la asistencia social. Para el niño, el anciano, represión y prevención de la vagancia y la mendicidad. Asistencia preventiva.
10. Régimen de transportes. Servicio urbano y/o dentro de la circunscripción del Municipio. Organización y coordinación del servicio. Terminales o centrales.
11. Regulación sobre el uso de la vía pública.
12. Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano: postes, semáforos, depósitos de basura, bancos, casetas de teléfonos, etc.
13. Medidas de protección y educación peatonal: señalamientos, descansos, etc.
14. Auxilio en la prevención de la contaminación: ruido, aire, "visual" (propaganda, carteles, letreros, etc.)
15. Nomenclatura de avenidas, ejes viales o peatonales, calles y callejones.
16. Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.
17. Participación en materia de asentamientos humanos.
18. Las demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal.

Podríamos concluir que es conveniente aplicar la fórmula mixta para la fijación del contenido de la competencia municipal ya que si se usa ponderada y equilibradamente, nos da la posibilidad de señalar teóricamente ciertas facultades y fines propios de las municipalidades, a la vez que legitima el actuar del órgano en casos no previstos en forma especial.

II. 2.4 El Municipio y su intervención en la vida social.

Como ha quedado asentado en los puntos desarrollados con anterioridad, en donde se manifiesta que el municipio es la base de la creación de poder social, es la sociedad circunscrita en un territorio y que tiene la capacidad consagrada en la Constitución de organizarse para generar poder, y que son la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

En que el Municipio desde el punto de vista del Derecho Positivo Mexicano y del Régimen Constitucional local, es el instrumento de regulación y acción administrativa y política, como ha quedado asentado en el desarrollo del fundamento, de su estructura de sus funciones de la competencia y facultades.

Consecuentemente, en cuanto en lo político, el método para lograr la transformación económica, política y social del país es el desarrollo de la democracia, en donde México requiere profundizar más la política de democratización y descentralización a través de la cual habrá de llevarse a cabo la redistribución de los recursos a los 2,378 municipios que forman la Nación.

En cuanto a lo administrativo podemos decir que la realidad del Municipio en México, nos acerca la ilusión de verla convertida en todo un gobierno con ejercicio de funciones propias y plenitud de facultades. Todo nos indica que no es suficiente el basamento conceptual, sino que son necesarios complementos y medios, para hacer posible el logro de tan amplios postulados.

La necesidad de una adecuada administración municipal, se explica con facilidad por las disímiles condiciones y la pluralidad de aspectos a entender, ya que como es sabido, no es suficiente el querer, es importante el poder, ello implica evidentemente, una correcta planeación, integración, dirección y control.

En los inicios de la Administración, en el pasado histórico del hombre remontándose uno a su origen mismo, para satisfacer sus necesidades, incluso las más elementales, le fue necesario regular sus actividades, administraría de tal manera que pudiera obtener el máximo beneficio de su tiempo, sus bienes y su esfuerzo.

Actualmente el administrador por excelencia es aquel que influye con sus acciones en la regulación de las actividades en todo un país, por lo cual debe desarrollar el máximo sentido de responsabilidad, honradez y capacidad para servir a sus conciudadanos.

Concretando podemos decir que la administración es importante por las siguientes razones:

a) La Administración se da dondequiera que existe un organismo social, aunque lógicamente sea más necesaria, cuando mayor y más complejo sea éste.

b) El éxito del organismo social depende, directamente e indirectamente, de su buena administración, y sólo a través de ésta, de los elementos materiales, técnicos o científicos es indispensable y obviamente esencial ya que, por su

magnitud y complejidad, simplemente no podrían actuar si no fuera a base de una administración sumamente técnica.

c) La administración también, abre la posibilidad de competencia; ya que si se da un mejoramiento administrativo, o sea, una adecuada coordinación de todos los elementos que intervienen en el proceso se estará en la posibilidad de llegar a un aprovechamiento óptimo, y con ello, a la superación de otros organismos, que en igualdad de circunstancias, no cuentan con técnicas administrativas.

d) La elevación de la productividad, preocupación quizá de la mayor importancia actualmente en el campo económico social, depende, por lo dicho, de la adecuada administración de las empresas, ya que si cada célula de esa vida económico-social es eficiente y productiva, la sociedad misma, formada por ello, tendrá que serlo.

e) En especial para los países que están desarrollándose, quizá uno de los requisitos sustanciales es mejorar la calidad de su administración, porque, para crear la capitalización, desarrollar la capacitación de sus empleados y trabajadores, etc., bases esenciales para su desarrollo, es indispensable la más eficiente técnica de coordinación de todos los elementos, la que viene a ser, por ello, como el punto de partida de este desarrollo. (21)

Etimológicamente la palabra Administración, es una función que se desarrolla bajo el amparo de otro; de un servicio que se presta. Servicio y subordinación, son los elementos principales.

Para que se logre la comprensión del proceso administrativo, se ha dividido al mismo en varias etapas, a saber: 1) Planeación, 2) Organización, 3) Integración, 4) Dirección y 5) Control.

La planeación, es la determinación de lo que va hacerse, incluye decisiones de importancia, como el establecimiento de políticas y objetivos, redacción de programas y determinación de métodos específicos y procedimientos; además, establecimiento de las células diarias de trabajo.

La planeación se ha hecho cada vez más importante en la administración municipal. El aumento de población, el incremento del tránsito en las calles y carreteras, la tendencia de crecimiento en los negocios y la industria, las operaciones técnicas que van mejorando y cambiando constantemente, etc.

(21) REYES PONCE, Agustín: Administración de Empresas, primera parte; Décimo quinta reimpresión, de la ed. Lumisa, México, 1975, págs. 28 y 29.

La organización, consiste en el agrupamiento de las actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de unidades administrativas, definiendo las relaciones jerárquicas entre ejecutivos y estableciendo las comunicaciones en los sentidos vertical y horizontal, dentro de esas unidades. (22)

Integración es el proceso por virtud del cual, se reúnen las partes para dar existencia a un todo.

La dirección es aquel elemento de la Administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya, sea tomadas directamente, ya, con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.

El control, es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

El control cierra el ciclo de la Administración, se da en todas las demás funciones administrativas hay control de organización, de dirección, de la planeación, etc. Es por ello un medio para administrarla.

Se ha dado un panorama general del proceso administrativo, cuyo conocimiento es imprescindible, vamos, por tanto, a resumir que la Administración consiste en: plantear para establecer los objetivos, políticas, procedimientos, programas y presupuestos; organizar, para dividir el trabajo estableciendo los unidades administrativas, que sean necesarias, los niveles jerárquicos, la definición de funciones, responsabilidades, deberes y autoridades correspondientes; integrar para dotar de los elementos humanos y materiales al organismo; dirigir, coordinando la operación del grupo y controlar, para confrontar lo logrado contra lo planeado.

En México la Administración Pública se caracteriza por su constante desdoblamiento, que se manifiesta por la amplitud de su competencia y por el número creciente de las dependencias y entidades que la componen.

(22) VARGAS MARTINEZ, Constituciones Principales de Administración por objetivos. Ed. Diana, México, 1967, Págs. 49 y 47.

Esta expansión centralizante, este desordenado desarrollo podría verse resuelto con una eficaz dirección de la vida social hacia un auténtico bien común para que el hombre esté en posibilidad de realizar su destino como persona. (23)

Uno de los principales problemas de los funcionarios municipales en México, es que carecen totalmente de orientación e instrucción administrativa, pues no existen en muchos casos, ni siquiera reclutamientos, mucho menos escuelas o cualquier otra herramienta administrativa que los auxilie en el cumplimiento de sus labores ordinarias.

Cuando estos funcionarios, a través de la experiencia y la práctica han empezado a resolver más expeditamente los problemas y se sienten más familiarizados con la estructura, es porque ha concluido el breve lapso de sus tres años y debe dejar la administración al siguiente nivelamiento mismo que volverá a pasar por las mismas dificultades.

Es por esto, que se hace cada día más necesario el establecimiento de la verdadera comunidad institucional, que pasando por las barreras del egoísmo y el aborreo aún de esterilidad de otros cuantos, permita conocer con exactitud del procedimiento y el resultado de la actuación, de los funcionarios de las periodos anteriores.

Sin apartarnos de la realidad municipal, se hace obvio el auxilio de una guía que enseñe a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos comunales, a través del señalamiento preciso de una estructura, sus jerarquías y funciones.

Esta administración debe concebirse en forma muy sencilla para que pueda reportar alguna utilidad. Hemos visto que la administración tuvo origen empírico, nació como una necesidad en el trabajo cotidiano. Pero hoy se perfila como una disciplina autónoma, es necesario estudiarla y aplicarla pues en gran medida de esto dependerá el adecuado cumplimiento de los fines institucionales; y mientras éstos estén conscientes y racionalmente elegidos, inteligentemente dirigidos y adecuadamente aplicados, la administración municipal será más eficiente y eficaz en sus acciones.

(23) GUZMÁN WILDMAN, Isaac: Humanismo Trascendental y Desarrollo; segunda reimpresión, de la ed. Litusa, México, 1970, pág. 39.

C A P I T U L O III
AUTONOMIA EN EL DERECHO
TRIBUTARIO MEXICANO

III. AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO.

Una de las características fundamentales del Estado Mexicano en su capacidad formal para regular los procesos e interpretaciones que se suscitan entre los diferentes rangos de la economía para el desarrollo del país.

En la administración pública municipal podemos observar en su estructura orgánica y funcional la existencia de áreas sustantivas que, desarrolladas adecuadamente, pueden ser válidas para la economía del estado. Estas áreas son fundamentalmente las de tesorería, obras públicas, promoción social, etc.

Anteriormente, los municipios mexicanos, afrontaban problemas administrativos que tenían su origen en la falta de autonomía política y económica; que se manifestaban en una marcada dependencia del municipio respecto a la Federación y a los estados.

La hacienda pública de los municipios se componía con las contribuciones que decretaba la legislación del estado al que correspondían. Así, las legislaturas estatales decidían que contribuciones podían ingresar al municipio y cuales al estado.

Por otro lado, la falta de impulso a la actividad económica ocasionaba que los ingresos provenientes del interior del municipio y que le corresponden al mismo, fueran mayores por concepto de derechos, es decir por el cobro de procedimientos administrativos y de usos de servicios, más que por impuestos.

Con las reformas al artículo 115 Constitucional en el año de 1983, han mejorado cuantitativa y cualitativamente las finanzas municipales y se han convertido en uno de los factores más importantes de impulso a la descentralización de la vida nacional, consignándose en su fracción IV, la base de los recursos financieros propios de la hacienda municipal.

En el tema que nos ocupa la autonomía municipal desde el punto de vista tributario, juega un papel importantísimo, por tal motivo, se hará breve análisis histórico al respecto.

III.1 Principales antecedentes en la Legislación Mexicana.

El Acta Constitucional del 31 de enero de 1824, no dispone una distribución de poderes tributarios entre la Federación y los gobiernos de los Estados. El artículo 13, fracción IX, da poderes al Congreso General para establecer los impuestos que sean necesarios para proveer a los gastos

generales de la República, así como para determinar su inversión y para hacer al Poder Ejecutivo responsable de ella. Además, de disponer en los artículos 27 y 28 que ningún Estado puede establecer ningunos derechos de tonelaje sin el consentimiento del Congreso General y que no tenía poder para establecer ningunos impuestos o derechos sobre comercio exterior antes de que se aprobara una ley por el Congreso General reglamentando la manera de hacerlo.

El 4 de agosto de 1824, el Congreso Federal aprobó una Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares, la cual intenta hacer una distribución de poderes tributarios. En efecto, esta ley reserva al Gobierno Federal los derechos de importación y de exportación, los derechos del 15% de internación, las rentas sobre tabacos, salinas y minas, la lotería y dispone además que todas las otras rentas pertenecen a los Estados. Además, disponía que los Estados debían pagar una contribución al Gobierno Federal a fin de subsanar el déficit de las rentas federales necesarias para hacer frente a los gastos federales, distribuyéndose tal contribución sobre la base de derrama de acuerdo con la población de los Estados.

El 4 de octubre de 1824, fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual repitió las disposiciones de la anterior Acta Constitucional, pero incluyó la obligación de los Estados para pagar contribuciones al Gobierno Federal a fin de pagar la deuda federal reconocida por el Congreso de la Unión. En 1832 una ley estableció tal contribución en la cuantía del 30% de las rentas públicas de los Estados.

Un sistema centralista en 1836 se adaptaron las Leyes Constitucionales como ley suprema. No había Estados sino Departamentos, y por tanto existió únicamente un Congreso Central. Los gobernadores podían establecer únicamente aquellas contribuciones que fueren autorizadas por las leyes expedidas por el Congreso Central y, por tanto, no podían existir conflictos entre poderes tributarios.

En agosto 22 de 1846 se restauró la Constitución Federal de 1824 y el mismo año el Congreso aprobó una nueva ley de Clasificación de Rentas. Al Gobierno Federal se atribuyeron los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, el consumo de artículos extranjeros, la acuñación de moneda, el tabaco, el correo, la lotería nacional, y el ingreso, pero se obligó a los Estados a pagar una contribución al Gobierno Federal sobre la base de un contingente basado en la población.

En 1856, convocó a un Congreso Constituyente y le propuso un proyecto de Constitución, el cual, tras las deliberaciones del Congreso, reunido en Querétaro, pasó a ser la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857. En el

proyecto se disponía que era obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residieran en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (Art. 36); el Congreso Federal tenía poderes para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que cada año debía proponerle el Ejecutivo, así como para establecer todas las contribuciones necesarias para producir las rentas federales (Art. 63, fracción VI), para establecer derechos sobre el comercio exterior y para expedir bases generales a fin de impedir que los Estados pudieran establecer restricciones al comercio entre los Estados (Artículo 63, fracción VIII); se prohibía a los Estados establecer, sin el consentimiento del Congreso Federal, cualesquiera derechos de tonelaje u otros derechos sobre puertos, o impuestos y derechos sobre importaciones y exportaciones (Art. 112). Todos esos artículos fueron aprobados por el Congreso Constituyente. Por el contrario, se rechazó el artículo 120 del Proyecto, que disponía que los Estados solamente podían establecer impuestos indirectos. Sin embargo, don Francisco Iarco, quien fue cronista del Congreso Constituyente, consentió más tarde que la idea de los redactores del proyecto no era distribuir las alcabalas, o impuestos sobre el tránsito de personas y de cosas a través de los Estados, que obstruían el comercio nacional, por la vía de hacer dichas alcabalas fuente exclusiva de rentas federales como consecuencia de su clasificación como impuestos indirectos. Por tanto, la Constitución de 1857 siguió el camino de la anterior Constitución de 1824 y restableció la concurrencia de poderes tributarios entre la Federación y los Estados sobre la mayor parte de las fuentes posibles de rentas.

El 30 de mayo de 1893 se reformaron los artículos 111 y 124 de la Constitución, con el resultado de que en lo sucesivo se prohibió a los Estados acuñar moneda, imprimir billetes, estampillas o papel sellado, gravar el tránsito de personas o mercancías que cruzaran sus territorios, prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada en sus territorios o la salida de ellos de cualquier mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de productos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya recaudación se hiciera a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o documentos que acompañara la mercancía; establecer impuestos que importaran diferencias en impuestos o requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías; y en las referidas reformas también se dispuso que era un poder federal exclusivo el establecer impuestos sobre mercancías que (pero que fueran importadas o exportadas o que simplemente cruzaran el territorio nacional).

La Constitución Federal de 1917.

Aun cuando en muchos aspectos el proyecto difería

sustancialmente de la Constitución de 1857, el proyecto presentado a la Convención y el texto finalmente adoptado, en relación a los Derechos tributarios de la Federación, de los Estados y Municipios, contenía el mismo sistema de concurrencia de poderes tributarios, con sólo unas cuantas materias reservadas a favor del Gobierno Federal.

La Primera Convención Nacional Fiscal de 1925, que se reunió en la Ciudad de México, con delegados del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de Territorios Federales, para estudiar una posible coordinación de los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, a fin de hacer una mejor distribución de esos poderes y de mejorar los sistemas fiscales de los Estados y de los Municipios.

A la Convención asistieron los representantes del Gobierno Federal y los Estados y después de trabajar durante dos semanas, adoptaron varias conclusiones, siendo la cuarta de ellas la que trató sobre la distribución de los poderes tributarios.

Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el Gobierno Federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes.

La Segunda Convención Nacional Fiscal (1932)

El orden del día de la Convención incluía: I. Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal; II. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios; III. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal; IV. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y Constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Las conclusiones de la Convención fueron las siguientes:

a) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el Gobierno Federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana, como la rural, y tanto la edificada como la no edificada;

b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo

sobre todos los actos no mercantiles que pueden tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;

e) Asimismo, los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.

El proyecto Cárdenas de 1936 para reformar la Constitución.

El proyecto proponía como tributos exclusivos del Gobierno Federal los siguientes:

a) Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los Estados, el Distrito Federal, los territorios y las municipalidades;

b) Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la Nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etc. Los Estados y los Municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueran realizadas en sus territorios;

c) Impuestos especiales sobre la energía eléctrica --producción y consumo--, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, curules y fábricas, tabaco, alcoholes y aceites inoxidables, azúcares y productos de su fermentación, cerveza, juegos, loterías y rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los Estados y los Municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo;

Así mismo propone el proyecto que se reservaran a los Estados el siguiente tributo:

El impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarán los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;

La Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)

Los objetivos mínimos de la Convención, tal como fueron señalados por el Presidente Alemán, fueron:

a) Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.

bi) Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país --Federación, Estados y municipios--, deben distribuirse en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los caudales respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad;

A los municipios se les reconocieron como fuentes exclusivas de ingresos: impuestos sobre diversiones públicas, mercados, bañeros, comercio ambulante, impuestos sobre servicios públicos municipales, licencias y registros.

Como fuentes de tributación concurrente, sobre bases uniformes, para los gobiernos Federal, Estatales y Municipales se señalaron: un impuesto general sobre las ventas de la industria y el comercio e impuestos especiales sobre hilados y tejidos, producción y venta de azúcar, producción y venta de alcohol y de bebidas alcohólicas, cerveza, producción y venta de aguas envasadas y explotación de recursos naturales.

III. 2. Concepción de la autonomía municipal desde un punto de vista tributario.

III. 2.1 Autonomía.

La teoría que considera al Municipio como un ente autónomo debe ser estudiada a partir del concepto de autonomía, que en el lenguaje jurídico tiene doble significación. En el Derecho Civil es donde por lo general se emplea la expresión autonomía privada; se entiende por tal la capacidad de obrar jurídicamente reconocida. Desde el punto de vista del Derecho Público, autonomía es la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo. Estos preceptos jurídicos son conocidos generalmente con el nombre de "estatutos" o "reglamentos". La promulgación de éstos, que materialmente son normas jurídicas, es un acto creador del Derecho Público.

En el Derecho Administrativo se establecen tres categorías de autonomía: 1) Pura; 2) Funcional y 3) Técnica. Generalmente al Municipio se le encuadra en las dos primeras; ya que la llamada "autonomía pura" es la base de la teoría clásica del municipalismo y la "autonomía funcional" el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del municipio.

La autonomía pura tiene las siguientes características: 1) Es política y de aplicarse integralmente determinará un régimen "cuasi federal de fraccionamientos sinósculos"; 2) El Municipio desarrolla una actividad normativa; 3) Dicta el ente municipal sus propias leyes; 4) Ejercita el Municipio sus propias atribuciones; 5) Predomina la independencia sobre la subordinación; 6) Es un principio teórico con aplicaciones ocasionales atenuadas.

La autonomía funcional tiene las siguientes características: 1) Es estrictamente administrativa; 2) El Municipio cumple una función gestora; 3) Se limita a aplicar las normas generales emanadas del poder legislativo local; 4) El Municipio ejerce funciones delegadas; 5) Predomina la subordinación a los superiores poderes; 6) Con diversidad de matices constituye la fórmula normal del municipio moderno.

¿A la autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenece. Entre los Municipios y su Estado, y entre todos éstos y la Nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres entidades deben desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además, debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal de gobierno.

La reforma del precepto 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 por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado. Desde luego que puede administrar y recaudar las contribuciones que lleguen a establecer a su favor.

III. 2.2 Etimología de la palabra fisco.

El origen de la palabra fisco se encuentra en el vocablo latino *fiscus*, que se utilizaba entre los romanos para llamar al tesoro del soberano (rey o emperador) en contraposición al erario, que era tesoro del Estado.

La voz hacienda tiene su origen en el verbo latino *faceta*, aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe

"CAJERÓN", que significa cámara del tesorero (194)

El poder financiero se refiere al conjunto de actividades financieras del Estado: ingresos y egresos. En cambio, el poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos.

Poder tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas.

III. 2.3 Concepto de Derecho Financiero.

El derecho financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres aspectos a saber: en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la creación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.

Por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención de prescripción o el control de créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se imponen con motivo de haberse infringido las leyes tributarias.

Según de Rojas de una definición amplia "El Derecho Tributario es la rama del Derecho Financiero que organiza los elementos estructurales constitutivos del tributo y determina normativamente las potestades, obligaciones y deberes a través de los que se desenvuelven las gestiones públicas de función, de resolución y de policía encaminadas a la aplicación del presupuesto recurso financiero."

III. 2.4 Concepto de Derecho Tributario

Derecho tributario es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la Administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiales o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación.

(24) DE LA GARZA, Sergio Francisco Derecho Financiero Mexicano 193, edición de la ed. Porrúa, S.A., México, 1988, P. 81.

III. 2.3 La autonomía municipal en el contexto de la autonomía económica.

Interrelacionando el contenido de los artículos 25, 26, 27 y 28 con el del 115 constitucionales, se llega a las siguientes deducciones:

1. El Estado Mexicano está representado por el gobierno que actúa en tres ámbitos: El Federal, el Estatal y el Municipal.

2. El representante del estado en el ámbito municipal es el ayuntamiento, el cual está obligado a cumplir con las responsabilidades respectivas, en tanto no estén reservadas para la entidad estatal o federal.

3. Tal es el caso del manejo de las áreas estratégicas que se reservan para el ámbito federal, (propiedad de la Nación). No es el caso de las áreas prioritarias a donde el sector público (federal, estatal o municipal) puede concurrir con los sectores social y privado a su explotación y desarrollo.

4. El Ayuntamiento como representante del estado se convierte en instrumento de la rectoría económica nacional en su jurisdicción.

5. El municipio como entidad integrada por población, gobierno y territorio, tiene la necesidad de regir el desarrollo mediante la planeación, conducción y orientación de la actividad económica y de llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que desanda el interés general.

6. Al desarrollo municipal pueden concurrir el sector público, el sector social y el sector privado.

7. El gobierno municipal puede participar por sí mismo o con los sectores social y privado en el impulso y organización de las áreas prioritarias de desarrollo.

8. El gobierno municipal deberá contar con los organismos y empresas para la atención de las áreas prioritarias donde participe.

9. El gobierno municipal, podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes.

el Organización Administrativa para Garantizar la Rectoría Económica en el Municipio.

Para cumplir con las tareas económicas se debe impulsar una organización municipal con funciones políticas bien

definidas, que abarque los siguientes aspectos:

1. Planear, normar, coordinar y organizar el ejercicio de la autoridad.

2. Planear, normar, coordinar y organizar la prestación de los servicios públicos.

3. Promover la organización social y política para velar por la paz social y la estabilidad, requisitos previos de bienestar.

4. Promover y regir el desarrollo económico para garantizar una justa distribución de la riqueza.

5. Generar empleos, aumentar la productividad y arraigar a la población en sus lugares de la riqueza.

Para concretar las funciones de rectoría económica se deben determinar las áreas prioritarias en el municipio.

La organización del sector público municipal puede dividirse en dos: uno central, que norme, controle, planea, evalúa, coordina, y otro económico que promueva la creación de empresas paramunicipales.

El municipio se descentralizaría con el fin de que la comunidad participe más directa y ordenadamente en los renglones prioritarios.

Las funciones de autoridad no es posible descentralizarlas; las que sí son factibles, son las de prestación de servicios públicos, las de promoción de la organización social y del desarrollo económico.

Las modalidades de que se refiere esta descentralización están contempladas en las leyes y pueden ser:

1. Que el gobierno municipal asuma en forma exclusiva un órgano o empresa paramunicipal.

2. Que en forma compartida lo haga:

a) Con particulares.

b) Con sector social.

c) Con particulares y sector social.

3. Que concediéndola, garantizando su control, la prestación de un servicio a la explotación de un bien:

a) Al sector privado.

- b) Al sector social.
- c) Al sector privado y al sector social.
- d) Resumen

Lo hasta aquí expuesto se puede resumir en los siguientes:

1. México continúa en su propósito original por lograr una nación descentralizada.

2. Se ha escogido al municipio como eje del desarrollo interno.

3. Se avanza en la concepción y realización de un municipio pleno.

4. La rectoría económica del estado no implica necesariamente centralización.

5. La rectoría económica del Estado está definida, regulada y limitada por la propia Constitución.

6. Las facultades municipales están vertidas en el artículo 115 constitucional y no contravienen en ningún punto a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la propia Constitución que se refieren a la rectoría económica.

7. El representante del Estado en el ámbito municipal es el ayuntamiento.

8. El ayuntamiento es instrumento de la rectoría económica.

9. El municipio es sujeto de la rectoría económica.

10. El gobierno municipal debe asumir las facultades que le corresponden en materia de rectoría económica.

11. Se requiere adecuar la organización del gobierno municipal, dividida en dos sectores el central y el paramunicipal.

12. Las funciones políticas del gobierno municipal son cuatro:

- a) El ejercicio de la autoridad.
- b) La prestación de servicios públicos.
- c) La organización social y política.
- d) La promoción y regulación del desarrollo económico.

13. Lo que puede ser susceptible de descentralizar en el propio municipio es lo relativo a servicios públicos, a la organización social y a las cuestiones de desarrollo económico.

14. La descentralización se puede establecer a través de diversas modalidades (organismos o empresas) en forma exclusiva, compartida o concesionada.

Éstos planteamientos representan tan sólo una posibilidad. Sin embargo, existe una congruencia entre los fines de la rectoría económica y los propósitos del fortalecimiento municipal.

Es preciso acelerar el paso para que los municipios mexicanos asuman su responsabilidad en materia de rectoría económica. Una meta adecuada pudiera ser el sistematizar su administración pública para que se convirtiera en el agente de cambio fundamental.

III. 3 Marco jurídico vigente.

Del artículo 115 fracción IV de la Constitución Federal, se derivan los derechos del Municipio frente a la Federación y al Estado del que forman parte, en materia hacendaria. Complementan el precepto legal, las Constituciones locales de los diversos estados de la República y las correspondientes leyes de ingresos que los congresos locales han emitido.

Por otro lado, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal se deriva, por una parte, la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos del Municipio en el que residen y, por otra el derecho que tiene de que las contribuciones que deban cubrir sean establecidas en la ley, de manera proporcional y equitativa. Este artículo establece también 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 obtienen ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.

Una opinión sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas, es que el fundamento constitucional de tal poder tributario de los estados, reside en el artículo 124 de la

Constitución Federal, el cual dispone que "todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

Considero que el artículo 124 Constitucional puede ser aplicable a otras materias distintas a la tributación y que el poder tributario de los Estados encuadran en otros preceptos de la Constitución, tales como el artículo 40, que dispone que "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". Es en la autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues que es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además, el artículo 117, fracciones de la III a la VIII, significa que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias. Las disposiciones antes mencionadas prohíben a los Estados gravar el tránsito de las personas o cosas que cruzan sus territorios, prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías de sus territorios en materia de mercancías nacionales o extranjeras; gravar la circulación o el consumo de mercancías nacionales o extranjeras cuya recaudación deba hacerse por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o requiera documentación que acompaña las mercancías; aprobar leyes que importen diferencias de impuestos o de requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías, acuñar moneda, o emitir papel moneda o estampillas o papel sellado.

111.3.1 Delegación por la Federación de sus facultades exclusivas

La federación puede delegar facultades a los Estados para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitución le concede soberanía tributaria exclusiva, en la fracción I del artículo 118, que dice que los Estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribución o derechos sobre importaciones y exportaciones. "Lo que significa, como hemos dicho antes, que los Estados pueden establecer estos impuestos con consentimiento del Gobierno Federal; pero fuera de estos casos en ningún otro puede, la Federación, dar autorización para el cobro de determinados impuestos que, constitucionalmente están prohibidos a los Estados."

No se encuentra la prohibición en la Constitución y en

realidad el Congreso de la Unión ha delegado facultades limitadas a los Estados en materia exclusiva del poder fiscal federal.

Es indudable que en los términos de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, la Federación tiene poder tributario exclusivo sobre las materias a que tal precepto se refiere y que si el legislador ordinario ha concedido autorizaciones a los Estados para que establezcan dichos tributos, les ha delegado dicho poder en forma limitada.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido sosteniendo que las facultades a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX Constitucional, son exclusivas del Congreso de la Unión; que tales facultades no se han reservado a los Estados; que el derecho a participar en el gravamen no significa de manera alguna derecho a participar en la facultad de establecer que la ley secundaria no puede otorgar facultades a los Estados para gravar esas materias sin contrariar el texto de la Constitución.

El Congreso de la Unión, como legislador ordinario, no puede imponer prohibiciones o limitaciones al poder fiscal de los Estados que la propia Constitución Federal no haya establecido, porque con apoyo en los artículos 40 y 124 de la Constitución Federal los Estados tienen facultades para legislar en todas aquellas materias que no son exclusivas del Congreso de la Unión.

Algunos autores sostienen la opinión: "que la Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibirles el establecimiento de determinados impuestos, sólo la Constitución puede establecer tales limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales, los Estados pueden libremente establecer los impuestos que estimen necesarios sin que ley federal alguna pueda establecer cortapisas o limitaciones."

Tuvieron este vacío de inconstitucionalidad las prohibiciones impuestas al poder tributario de los Estados en las Leyes de las instituciones de fianzas y de las sociedades de inversión, pues tales instituciones no pueden asimilarse a las instituciones de crédito y las sociedades de seguros a que se refiere expresamente la fracción XIII del artículo 73 constitucional y en caso de no ser de excepción, como es evidentemente tal precepto constitucional, no cabe la interpretación analógica. Así pues, por cierto parecido que haya entre unas y otras no pueden extenderse a ellas la exclusividad del poder fiscal federal.

Existen leyes federales ordinarias que establecen prohibiciones a los Estados para que estos establezcan tributos a cargo de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, obviamente impidiendo obtener recaudaciones

a favor de los propios Estados o de sus Municipios. Las prohibiciones a los Estados toman la forma de "exenciones" a favor del sector paraestatal.

Las prohibiciones o "exenciones" se conceden no solamente para impuestos, sino lo que es más injustificado, para que no paguen derechos ni contribuciones de mejora, por lo que son gravemente atentatorias para las finanzas de los Estados y de los Municipios.

Considero que: "el importante crecimiento del sector paraestatal no puede implicar de ninguna manera que a través de la ley ordinaria, se limite la potestad tributaria de los Estados Federados y de la Hacienda Pública Municipal, pues sólo constitucionalmente podrían establecerse tales limitaciones".

Tales restricciones, limitaciones o "exenciones" significan invasión de las soberanías tributarias de los Estados por el Poder Legislativo Federal, que pueden impugnarse por los propios Estados y Municipios al través de los procedimientos señalados en el artículo 103 de la Constitución Federal. En las reuniones de Tesoreros de los Estados se ha señalado esta grave irregularidad y se ha pedido a la Secretaría de Hacienda que gestione la eliminación de tan ilegales restricciones.

III. 3.2. Limitaciones de carácter negativo en la soberanía tributaria de los estados.

Las limitaciones de carácter negativo están representadas por aquellas facultades que en exclusiva confiere a la Federación la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, que estudiamos en párrafo anterior.

III. 3.3 Limitaciones de carácter positivo en la soberanía tributaria de los estados.

Las limitaciones expresadas en forma positiva están representadas por la prohibición establecida mediante reforma al artículo 115 constitucional en materia municipal, por la cual los Estados ejercen poder tributario sobre la materia inmobiliaria pero ese ejercicio de poder está destinado exclusivamente a favor de los municipios del respectivo Estado. Además por las limitaciones y prohibiciones contenidas en el artículo 117 constitucional en sus fracciones III, IV, V, VI y VII.

La interpretación del texto vigente del artículo 115 constitucional en cuanto no contiene una prohibición al Poder Tributario Federal en materia inmobiliaria.

En cambio, si es obvio que en materia inmobiliaria

aunque queda dentro del Poder Tributario de las entidades federativas no puede ser ejercitado, en lo más mínimo, en provecho de las dichas entidades, sino en beneficio exclusivo de sus Municipios.

Así resulta el texto constitucional, el cual prescribe que los Municipios "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, así que "las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones".

La fracción 1 del artículo 118 Constitucional dispone que los Estados tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno en puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. A nuestro modo de ver, este precepto está en desuso en lo que se refiere a los impuestos y derechos de tonelaje, y en lo que se refiere a los impuestos de importaciones y exportaciones se encuentran en abierta contradicción con la fracción XXIX, inciso 1 del artículo 73 Constitucional, que concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer contribuciones "sobre el comercio exterior" y con el primer párrafo del artículo 131 que dispone, reiterando, que: "Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importan o exportan o que pasan de tránsito por el territorio nacional" por consecuencia, si esa facultad privativa, según el artículo 131, los Estados, ni aún con el consentimiento del Congreso de la Unión, pueden establecer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones. Estimo que la fracción 1 del artículo 118 es un residuo de la Constitución de 1857 que por obvio se copió al redactarse la de 1917 y que en sus sucesivas reformas posteriores se ha olvidado derogar expresamente.

Por último, la fracción IX del artículo 117 Constitucional, interpretada a contrario sensu, da facultades a las legislaturas de los Estados para gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama con la limitación de que para ello debe procederse en la forma y de acuerdo con las cuotas máximas que el Congreso de la Unión autorice.

III. 3.4. El Federalismo en México

Los Estados de la República Mexicana, República Federal, concurren con la Federación en un poder tributario

general, como se desprende de la Constitución Federal y como ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El principio federal consiste en que "los gobiernos central y estatales sean independientes uno de otro, dentro de su esfera, y no estén subordinados, al otro, aunque actúen coordinados entre sí" o es "el método de distribución de poderes, según el cual los gobiernos integrantes, dentro de sus respectivas esferas, funcionan coordinados e independientes".

La idea del Federalismo como división de poderes ha ido cediendo el paso, en los últimos años, a la idea del "federalismo cooperativo", es aquel en el cual "las dos capas de gobierno, no tienen completamente funciones exclusivas y los gobiernos provinciales, en particular, no gozan de completa autonomía dentro de la esfera de actividades que tienen asignada", o sea, "el gobierno central y el de las provincias cooperan para proveer al pueblo un buen gobierno". "Federalismo cooperativo" en lugar de enfatizar sobre los derechos y la independencia de las provincias, encara el problema federal esencialmente desde el punto de vista de la división de poderes, con el objeto de maximizar la efectividad de la política fiscal."

En un Estado Federal coexisten poderes tributarios del Gobierno Central (o federal) y de los gobiernos de las entidades (estados o provincias). A su vez, esos poderes pueden ser igualmente supuestos, sin limitaciones o con limitaciones para los Estados miembros (como en el caso de México) o bien los poderes locales pueden estar subordinados al poder central.

En México, el gobierno federal tiene facultades ilimitadas y concurrentes (Art. 73, VIII) y además facultades exclusivas en ciertas materias imponibles (Art. 73, fracción XXIX de la Constitución); los Estados tienen facultades concurrentes (Art. 40) y limitaciones positivas sobre ciertas materias (Arts. 117, III, IV, V, VI y VII, y 118).

III. 4. Órgano Creador y Órganos Ejecutores.

Respecto al órgano creador y los órganos ejecutores, en el Derecho Tributario municipal, es de suma importancia establecer las atribuciones constitucionales en materia tributaria de los estados, por un lado y, las atribuciones de los municipios por el otro.

Como ya se ha expresado anteriormente el artículo 40 Constitucional expresa que los Estados miembros de la Federación son libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior. Por lo tanto pueden organizar libremente

sus haciendas públicas, salvo las limitaciones que la propia Constitución establece y que también han sido tratadas en el cuerpo de la presente tesis.

Los Estados pueden expedir sus leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos, a través de sus respectivas legislaturas. Las funciones administrativas en materia fiscal las realizan a través de las tesorerías estatales. Las controversias en materia fiscal son resueltas, en algunos casos, por los tribunales civiles y en otros por tribunales fiscales administrativos.

III. 4.1 Órgano Creador en el Derecho Tributario Municipal.

A manera de ejemplo y tomando como base el artículo 70 fracciones VI y XX, de la Constitución del Estado de México, es a la Legislatura local a quien corresponde decretar los ingresos que deben constituir la Hacienda municipal. Así como el de discutir y aprobar Presupuesto de Ingresos Municipales que forcen los respectivos Ayuntamientos, los cuales son resueltos por medio del Ejecutivo del Estado, teniendo las facultades de órgano creador.

Es la Ley Orgánica Municipal la que establece dentro de su contenido el despacho y resolución de los asuntos referentes al municipio por conducto de sus titulares; pero que para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Municipio pueden delegar en funciones subalternas cualquiera de sus facultades excepto aquellas que por ley o por disposiciones del reglamento municipal, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

La división de competencia entre los órganos de la administración de lugar a la clasificación de ellos en razón de las facultades que le son atribuidas.

Desde este punto de vista los órganos de la administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter ejecutor y otros que tienen carácter de auxiliares.

Cuando alguno de los órganos está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

Los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinantes se lleve a cabo por otro órgano diferente.

En el régimen Municipal existen dos órganos que son fundamentales: el Ayuntamiento y el Presidente Municipal. El

Ayuntamiento es un órgano decisorio que toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley pero que directamente no las ejecuta. El presidente Municipal es un órgano de ejecución a quien está encomendado llevar a efecto las decisiones tomadas por el Ayuntamiento.

Por lo que respecta a las atribuciones de los Ayuntamientos en el Estado de México, la Constitución del Estado en sus artículos 142, 143, fracciones II y III, 144, 147, expresan que desempeñará dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

También, durante los meses de enero y agosto de cada año, el Ayuntamiento se erigirá en funciones legislativas para los siguientes efectos: en el mes de agosto, formular la iniciativa de ley de Ingresos del Municipio que deberá regir en el año fiscal inmediato y que remitirá al Ejecutivo del Estado antes del día diez de octubre. Igualmente expedirá el Presupuesto de Egresos para el mismo ejercicio fiscal. Del mismo deberá formular la iniciativa del Presupuesto de sus ingresos que deberá remitir a la Legislatura del Estado.

En la Constitución del Estado de México, como en las demás Constituciones de los Estados de la República Mexicana expresan que los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se forará de las Contribuciones que establezca su ley de Ingresos y que serán suficientes para atender sus necesidades. Por tanto se limita a los municipios, la actividad financiera, actuando únicamente como órgano ejecutor o recaudador de los impuestos realizada por medio de sus tesorerías.

III. 4.2 Organismo en materia de coordinación

La coordinación fiscal es un proceso dinámico que requiere órganos propios que lo hagan posible, lo vigilen y lo prosuevan. Para todo ello se propone que la ley cree y organice, como órganos de coordinación, a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y al Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas. Con ello no se están inventando nuevos instrumentos. Solo se están dando vida institucional a mecanismos que el desarrollo de las relaciones entre los Estados y la Federación han ido haciendo convenientes, ellos han sido los creadores y promotores de los adelantos logrados en los últimos años en materia de coordinación fiscal.

Los órganos de desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La reunión es presidida por el mencionado secretario y el funcionario de mayor jerarquía de la entidad en que se lleve a cabo la reunión. Sesiona por lo menos una vez al año en el lugar que elijan los integrantes.

II. La Comisión Permanente de Funciones Fiscales.

Está formada por la SHCP y por ocho entidades. Es presidida conjuntamente por el SHCP, quien puede ser suplido por el Subsecretario de Ingresos y por el titular del órgano hacendario que elija la comisión entre sus miembros. Las entidades están en ocho grupos que agrupan varias entidades. Se representan en forma rotativa. De entre sus más importantes funciones (Art. 21 de la LDF) destacan fungir como consejo directivo de INDETEC y vigilar la creación e incremento de los Fondos de Participaciones creados por la LDF, su distribución entre las entidades y las liquidaciones que de dichos fondos formule la SHCP.

III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuyas importantes funciones son:

A. Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.

B. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.

C. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.

D. Desempeñar las funciones de secretaria técnica de la Reunión Nacional de la Comisión Permanente de Funciones Fiscales.

E. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

F. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

G. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

H. Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

La reforma del Art. 115 Constitucional aunque incompleta es un paso de verdadero avance para hacer del Municipio la verdadera comunidad básica de la organización política y administrativa del país, pero ello significa que hay que dar otros pasos más hacia adelante.

A la autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deben coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenecen. Entre los Municipio y su Estado, y entre todos éstos y la Nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres entidades deben desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además, debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal de gobierno.

La fracción IV, inciso c) del Art. 115 Constitucional reformado en 1982 atribuye a los Municipios de la República la materia inembargable como exclusiva del Municipio en todos sus aspectos.

Debe notarse que el poder tributario se mantiene en un órgano estadual, ajeno al Municipio, como lo es el Congreso del Estado y no se lo atribuye a los Municipios. Sin embargo, es un poder tributario que lo pueden y lo deben ejercitar los Estados únicamente en favor de sus Municipios, que serán los únicos con facultades de recaudación. (competencia tributaria).

Los órganos ejecutores intervienen según el caso de los Estados y de los Municipios, por una parte los Gobernadores a través de las siguientes dependencias: Directores Fiscales; Coordinadores Fiscales; Administradores de Rentas; Receptores de rentas, y por otra parte los Presidentes Municipales a través de las Tesorerías Municipales, que caso ya he manifestado con anterioridad únicamente su actuación es como el de órgano ejecutor o recaudador de los impuestos.

III. 4.2.1 Los pagos como órgano de realización.

El pago es el acto final del proceso de ejecución, no siendo únicamente una operación material de entrega del dinero, sino también es una operación jurídica, dado que la tesorería municipal no es una ejecutora ciega de la orden de pago, sino controladora de la regularidad jurídica de la misma.

III. 5. Fuentes de Ingreso Municipal.

En México se acepta la división de los ingresos municipales en "ordinarios" y "extraordinarios". Entre los ingresos "ordinarios municipales" se ubican los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales de mejoras y participaciones federales. Entre los ingresos extraordinarios los préstamos y financiamientos contraídos por el municipio, así como las aportaciones o subvenciones especiales del gobierno Federal y/o estatal.

Los impuestos más comunes a nivel municipal suelen ser: espectáculos y anuncios en la vía pública; juegos permitidos; espectáculos públicos y aparatos mecánicos, vehículos que no consumen gasolina y carros fúnebres; aparatos electromecánicos, estacionamientos; matanza de ganado y aves, y la propiedad raíz o predial, etc.

Los ingresos de los municipios, se establecen cada año por la Ley de Ingresos que expide el Congreso Local. Son ingresos ordinarios los que en forma normal y permanente, se autorizan para cubrir el costo de los servicios públicos regulares de los municipios.

III. 5.1 Ingresos Extraordinarios.

Son ingresos extraordinarios aquellos cuya percepción se autoriza para proveer la satisfacción de necesidades de carácter extraordinario y los provenientes de empréstitos públicos.

III. 5.2 Ingresos Ordinarios.

Los ingresos ordinarios tienen la siguiente clasificación legal:

1. Impuestos.
2. Derechos.
3. Productos.
4. Aprovechamientos.
5. Participaciones.

1) Son impuestos: las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma.

2) Son derechos: los ingresos establecidos en la ley por los servicios que presta al municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los Bienes de destino público del municipio.

3) Son productos: los rendimientos por servicios que preste el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

Los productos se rigen por los contratos, concesiones, autorizaciones y demás actos jurídicos que los establezcan, así como por la legislación administrativa, civil y por las normas especiales que se expidan.

4) Son aprovechamientos: los ingresos que percibe el municipio por funciones de derecho público.

5) Son participaciones: las cantidades que corresponden al municipio con arreglo a las bases, montos y plazos que determine el Congreso local conforme a las leyes y convenios suscritos entre la Federación, el estado y los municipios.

Los ingresos extraordinarios que tengan como fuente los empréstitos públicos, se percibirán con arreglo a los convenios que se celebren para su otorgamiento y los demás ingresos extraordinarios se regirán por las disposiciones legales que lo establezcan.

Todos los ingresos públicos municipales se destinarán a cubrir los gastos autorizados por el presupuesto de egresos. Sólo por disposición legal podrán emplearse determinados ingresos públicos a fines especiales.

En la Ley de Ingresos para los municipios y los estados establece la siguiente clasificación para los ingresos ordinarios:

1) Impuestos.

a) Predial.

b) Sobre trasección de dominio de bienes inmuebles.

2. Derechos.

a) Por licencia de construcción.

b) Por licencia para fraccionar y lotificar terrenos.

c) Sobre propiedad municipal.

d) Por servicios municipales de obras.

e) Expedición de título de terrenos municipales.

f) Servicios, registros e inscripciones.

- g) Estacionamientos.
 - h) Resabtes judiciales y administrativos.
 - i) Los demás que señalen las leyes.
- 3) Productos.
- a) Arrendamiento y explotación de bienes del municipio.
 - b) Enajenación de bienes e inmuebles del municipio.
 - c) Papel especial para actas de registro civil.
 - d) Placas para la propiedad urbana.
 - e) Publicaciones.
 - f) Productos financieros.
 - g) Otros no especificados.
- 4) Aprovechamientos.
- a) Reintegros.
 - b) Donativos.
 - c) Cooperaciones.
 - d) Multas diversas.
 - e) Recargos.
 - f) Gastos de ejecución.
 - g) Fianzas a favor del ayuntamiento.
 - h) Recagos.
 - i) Otros no especificados.
- 5) Participaciones.
- a) Federales.
 - b) Estatales.
- III. 5.2.1 Los Impuestos Municipales.

La fracción IV, inciso c) del artículo 115 constitucional reforzado en 1982 "atribuye a los Municipios de la República la materia inmobiliaria como exclusiva del Municipio en todos sus aspectos."

Debe notarse que el poder tributario se sostiene en un órgano estadual, ajeno al Municipio, como lo es el Congreso del Estado "y no se lo atribuye a los Municipios. "Sin embargo, es un poder tributario que lo pueden y lo deben ejercitar los Estados únicamente en favor de sus Municipios, que serán los únicos con facultades de recaudación (competencia tributaria).

De las exégesis del mencionado precepto constitucional resultan los siguientes presupuestos o hechos imponibles relacionados con la propiedad inmueble:

a) La propiedad (o sus desmembramientos: nuda propiedad, y usufructo).

b) La posesión de los bienes inmuebles.

c) El fraccionamiento de los bienes inmuebles.

d) La consolidación de bienes inmuebles.

e) La transación o transmisión del dominio de bienes inmuebles.

f) La mejora de bienes inmuebles (que es el presupuesto de la contribución de mejoras).

g) El cambio de valores de bienes inmuebles, que da lugar al impuesto de plusvalía, entendido éste en su rigor técnico.

"La larga enumeración de presupuestos, que en algunos casos se antoja hasta redundante, "se explica por hacer exclusivamente municipal la materia imponible inmobiliaria" y para no dejar ningún resquicio para que los Estados puedan establecer a su favor tributos que tengan la propiedad inmobiliaria como materia imponible.

"La fracción IV del artículo 115 dispone que las leyes federales (ordinarias) no limitarán la facultad de los Estados (o sea su poder tributario) para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria ni concederán exenciones en relación con las mismas". En esa forma el texto constitucional crea una limitación o prohibición al poder tributario federal.

También dispone el precepto constitucional que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o

morales ni de instituciones oficiales o privadas y que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán sujetos de dichas contribuciones. "La exención es de naturaleza y raíz constitucional federal."

En el criterio, existen otros impuestos que son estrictamente municipales y que deben definirse claramente como tales, sin que quede al arbitrio de la Legislatura Estatal concederlos o retirarlos como fuentes de recursos municipales. Podemos señalar, entre otros, los siguientes:

El impuesto de espectáculos y diversiones públicas:

El impuesto sobre sacrificio de ganado.

El impuesto sobre anuncios, bardas y banquetas.

El impuesto sobre actividades o actos de enajenación, concesión de uso o goce y prestación de servicios que no estén gravados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

III. 5.2.2 Los Derechos Municipales.

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios "los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo". Es decir, los llamados derechos o tasas por la prestación de servicios públicos a su cargo. "El Poder tributario lo tiene el Congreso del Estado. El Municipio la competencia o facultad de recaudación".

Estimamos que la reforma constitucional debía y podía haber incluido dentro de las facultades de los Municipios, el poder tributario para la creación de los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales. En efecto, nadie más apto para fijar en qué casos se deben crear derechos y cuando no, en qué cuantía, respecto a qué servicios públicos, para tener en cuenta el costo de los servicios, que el propio Municipio. "Además como los servicios públicos municipales únicamente son prestados por el propio municipio, de ninguna manera podría producirse la superposición de tributos, caso podría ocurrir con los impuestos municipales". Podría argumentarse que los Municipios podrían abusar estableciendo tasas demasiado elevadas en desproporción con el valor y el costo de los servicios suministrados, pero hay que tener en cuenta que en estos casos se puede buscar y encontrar la protección de la Justicia de los tribunales federales con base en las garantías de proporcionalidad y equidad que consagra la Constitución en su artículo 31, fracción IV:

Deben corresponder a los Municipios el establecimiento y cobro de derechos por todo tipo de licencias y referendos como

por ejemplo, los referidos a Urbanizaciónes, urbanizaciones, certificaciones, autorizaciones de girar comerciales e industriales, certificaciones, autorizaciones, registros, inscripciones, licencias para transitar vehículos de motor y personas, y desde luego todos los que autoriza el artículo 10 . A) de la Ley de Coordinación Fiscal.

En el caso de que el Estado se haya coordinado con la Federación en materia de derechos, los Municipios pueden gozar del rendimiento de derechos que sean de los permitidos por el artículo 10 . A) de la referida Ley de Coordinación Fiscal, a saber: a) Licencias de construcción, b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado; c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos; d) Licencias para conducir vehículos; e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos; f) Registro Civil; g) Registro de la Propiedad y del Comercio; h) Derechos de estacionamiento de vehículos; i) Certificación de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción total o parcial.

Las Contribuciones de mejora.

Por ser forma de financiamiento de obras públicas municipales, tales como apertura de calles y avenidas, ensanchamiento de las mismas, introducción de servicios de vías públicas, construcción de cordones de banquetas y banquetas mismas, etcétera, debe reconocerse el poder fiscal a favor de los Municipios para que ellos mismos tengan la facultad de establecer y recaudar este tipo de contribuciones tan municipales por su naturaleza misma.

III. 3.2.3 Los Productos Municipales.

En la doctrina financiera se consideran productos todos aquellos ingresos que perciben los entes públicos en el ejercicio de actividades que no suponen el ejercicio de una autoridad respecto a los habitantes de la comunidad. En la terminología del CFF se dice que son los ingresos por actividades que no corresponden al ejercicio de funciones propias de derecho público.

En México es bastante común que los Municipios obtengan productos como consecuencia del arrendamiento y explotación de bienes propios, ocupación de la vía pública con materiales para construcción y escombros, uso de la vía pública con vehículos, en forma de horas o en exclusiva, para sitios de automóviles, cajones de estacionamiento, cuotas de panteones municipales, corrales para el abasto, recolección de basura de empresas comerciales e industriales, explotación de la basura en plantas ad-hoc, etc.

Es obvio que los productos, al no ser contribuciones,

escapan a la actual disposición del artículo 115 constitucional que atribuye a las Legislaturas de los Estados el poder fiscal municipal. "Sin embargo, existen casos en que por ignorancia o por otras razones pretenden los Congresos Estatales atribuirse facultades en materia de productos municipales, no obstante que carecen de ellas en absoluto. Por tanto, convendría también la definición constitucional de la autonomía municipal a este respecto."

III. 5.2.4 Participaciones en Impuestos de la Federación.

"Pobreza de las finanzas locales."

Por eso "es interesante comprobar la concurrencia de problemas y soluciones".

Actualmente, los Municipios tienen derecho a participar en la participación que corresponde a los Estados en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5 de la fracción XIII del artículo 73 Constitucional, en la proporción que fijan las Legislaturas locales. Sin embargo, esto es para el caso de que la entidad no se haya incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que no sucede en la realidad.

Por lo que se refiere a los Estados que si se han coordinado, la Ley de Coordinación Fiscal (Art. 5) dispone que los municipios deben participar en una proporción que no debe ser inferior al 30% de las cantidades que correspondan al Estado al que pertenezcan, en los Fondos General y Financiero Complementario. El Estado debe cubrir a los municipios sus participaciones en la proporción o forma que establezcan las Legislaturas de los Estados.

Además corresponden a los Municipios que se hayan hecho cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales (ahora extintas) una participación del 90% sobre los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y de 2% sobre exportaciones.

Una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (Art. 2 -A) dispone, que en el rendimiento a los impuestos adicionales a la importación y a la exportación deben participar los municipios en la forma siguiente:

I. 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación o aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.

II. 95% del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto

general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a todos los Municipios del país, en la siguiente forma:

a) La tercer parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponde:

1. El 10% a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación que los cause.

2. El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

b) Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan, entre los Estados que se coordinen en materia de derechos.

Los Estados deben entregar íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciben del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Si los gobiernos Estatales retienen las cantidades que tenga derecho el municipio, la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que corresponda del Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, inciso a), sub-inciso I, antes citados, se deben directamente por la Federación a dichos Municipios.

El Secretario de Hacienda informó que el nivel de participación a los Municipios de poco menos de 3,500 millones de pesos en el año de 1976, incluida la parte correspondiente a la recaudación por ingresos mercantiles, se tiene para el año de 1980 una estimación aproximada en 20,000 millones de pesos, o sea un incremento de 4 veces en el transcurso de esos cuatro años.

III. 5.3 Participaciones en Impuestos de los Estados

En México todavía se encuentra en pañales la participación de los Municipios en los impuestos de los Estados.

Uno de los impuestos que en muchos países tiene carácter

de municipal es el impuesto predial. Sin embargo, su administración requiere una preparación y uniformidad de sistemas que aconseja que en México se encargan los Estados de su administración y recaudación.

Además, deben los Estados conceder participaciones a los Municipios en aquellos impuestos que producen un mayor rendimiento. Entre ellos podemos sugerir los siguientes:

- a) Muestras.
- b) Honorarios.
- c) Enajenación de vehículos.
- d) Expendios de bebidas alcohólicas y
- e) Empresas portadoras.

El reparto entre los Municipios debe hacerse también en proporción a la población de cada municipalidad.

Tipos de tributos que actualmente se tienen establecidos a favor de los Municipios Mexicanos.

Seguendo un trabajo de Ricardo H. Cavazos Salván podemos expresar que los impuestos municipales en 1980 gravaban las siguientes fuentes de riqueza: la asistencia a espectáculos y juegos permitidos; el ejercicio de profesiones y oficios; la propiedad o posesión del suelo; las enajenaciones y adjudicaciones de la propiedad raíz y de sus derechos reales; enajenación de servidumbres y otras especies de animales; explotación de juegos permitidos y realización de diversiones y espectáculos públicos; celebración de rifas, loterías, apuestas y sorteos; explotación de panteones particulares y fraccionamiento de terrenos; explotación de estacionamientos; obstáculos en vía pública; la propiedad de predios urbanos o solares carentes de barda, banquetas, edificación o estén en mal estado y que dan a la vía pública; la propiedad o tenencia de vehículos de propulsión no mecánica; sacrificio de aves; sacrificio de ganado y agricultura.

Los derechos que recaudan los Municipios son principalmente por los siguientes servicios: empadronamiento y censo anual de establecimientos de cualquier tipo; expedición de licencias para construcción, reconstrucción y demolición de obras; alineamientos; número oficial; ocupación de la vía pública para obras materiales; licencias para explotación de aparatos fonoelectromecánicos; expedición de placas para vehículos de propulsión no mecánica; legislación de firmas; expedición de certificados y copias de documentos; aperturas de negocios en horas extraordinarias; uso de la vía pública; licencias para intenciones, extinciones y demás

servicios en el panteón municipal; uso de agua potable; mantenimiento del sistema de drenaje y alcantarillado; y en general algunos otros que los Municipios tienen por la prestación de determinados servicios.

En materia de "productos", tienen los que se derivan de arrendamiento de fincas, terrenos, mercados, portales, paseos y jardines; capitales y valores propiedad del Ayuntamiento; explotación o enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio; y cualquier otro ingreso que derive de la explotación de sus bienes patrimoniales.

Finalmente, entre los "aprovechamientos" se cuenta: donativos; indemnizaciones y reintegros, multas administrativas y judiciales; venta de basura; recagos de arbitrios legalmente establecidos; recargos y otros de índole análoga a los señalados.

III. 5.4 Financiamiento Municipal.

El crédito público llega a los Municipios a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBAS) cuya actividad crediticia está enfocada al "financiamiento de obras de infraestructura económica", tales como las de electrificación, carreteras, aeropuertos y obras portuarias; las de infraestructura básica urbana, consistentes en agua potable y alcantarillado, pavimentación alumbrado público y otros de naturaleza similar; equipamiento urbano, tales como rastro, mercados, centrales carniceras, hospitales y escuelas.

"El Gobierno Federal creó el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FFM)", con el fin de dar acceso al crédito a los municipios de menor capacidad económica. También se estableció "El Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA)."

Existen además otras instituciones de crédito, como el Banco Nacional de Crédito Rural, Nacional Financera, Banco Nacional Pesquero y Portuario y Financiera Nacional Azucarera, que de manera indirecta apoyan a los municipios en la promoción del desarrollo económico.

III. 5.5 Empresas Públicas Municipales.

En la actualidad de participación del gobierno municipal dentro de la actividad económica es casi nula; lo que se manifiesta en los raquíticos ingresos que perciben los ayuntamientos via productos. Con las reformas al artículo 25 constitucional, el estado es el rector y promotor del desarrollo económico y social. Es posible hacer realidad el objetivo de fortalecimiento municipal, convirtiendo al municipio en agente económico productor de bienes y servicios, a través de las empresas públicas municipales.

Al igual que el gobierno Federal, el ayuntamiento puede contar con empresas públicas para promover y fomentar el desarrollo económico y social del municipio.

Para poner en práctica la Reforma Municipal los ayuntamientos cuentan con un instrumento importantísimo que son las empresas públicas municipales, éstas pueden ofrecer una serie de ventajas para la población destacando las siguientes:

1. Apoyar el ingreso del ayuntamiento lo que se logra de 2 formas: La primera consiste en generar utilidades por sus operaciones de mercado y la segunda mediante los impuestos y contribuciones locales que debe cubrir.

2. Aumentar el empleo en el municipio. Con ello puede lograrse que los habitantes se arraiguen en su lugar de nacimiento, con lo cual se evita la emigración hacia las grandes ciudades o al exterior.

3. Coadyuvar al aumento de la oferta y la demanda de bienes y servicios para satisfacer los requerimientos de la población en el municipio.

4. Contribuyen a reducir la carrera inflacionaria. Este es otro de los objetivos prioritarios de la política económica nacional. Debido a que las empresas públicas municipales deben vender sus productos a precios más bajos que los particulares, pueden ayudar a regular los precios en la región.

Las empresas públicas municipales son proyectos factibles en materia financiera y productiva.

La Ley de Hacienda del Estado y Municipios, reúne las disposiciones jurídicas que están vigentes en el estado con relación al establecimiento de las contribuciones e ingresos públicos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos del estado y los municipios que lo integran.

Respecto al municipio, en esta ley la Legislatura local debe consignar las formas y modalidades de administración de la hacienda municipal, así como las formas de explotación de sus bienes y las fuentes de ingresos que solventarán sus gastos públicos.

En este sentido, la ley debe especificar, obligatoriamente, como fuentes de ingresos de los municipios las siguientes:

-Las contribuciones que se impongan a la propiedad inmobiliaria ubicada en el territorio de cada municipio, previendo las especificaciones, normas y procedimientos para

su actualización y aprovechamiento óptimo de la plusvalía y de los cambios de valor de los inmuebles, cualesquiera que sean las causas que los originen, así como el impuesto por la traslación del dominio de los inmuebles.

-Los derechos por el otorgamiento de licencias y permisos para el fraccionamiento, división y consolidación de terrenos. Con relación a las contribuciones señaladas en los incisos anteriores, la ley debe especificar los casos y condiciones, mediante las cuales los municipios pueden celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con su administración.

-Los derechos que deriven de la prestación de los servicios públicos que están encomendados a los municipios. La ley deberá prever en este caso las especificaciones, normas y procedimientos que debe seguir el ayuntamiento para establecer las cuotas que correspondan, así como los rangos mínimo y máximo de las mismas por categoría municipal.

-Respecto a las contribuciones y derechos ya enunciados, la ley establecerá una prohibición expresa a las autoridades federales en cuanto a limitar su establecimiento; así mismo deberá prohibir las exenciones y subsidios, por parte de toda autoridad, en favor de personas físicas o morales. La ley precisará los bienes de dominio público de la Federación, así como los estados y los municipios que estarán exentos de estas contribuciones.

Las participaciones federales que corresponden a cada municipio, incluyendo las relacionadas con la exportación de petróleo, electricidad, minería y explotación de bosques, así como las provenientes del fondo general de participaciones, fondo financiero complementario y fondo de fomento municipal.

En cada caso, especificando las fórmulas y bases que regulan su distribución, las fechas y sitios específicos para la entrega de las participaciones y los montos que corresponderán a cada municipio.

La Legislatura local deberá legislar en esta materia respetando el principio de equilibrio, con las participaciones federales, las haciendas municipales que tengan menores ingresos por los conceptos señalados en los incisos anteriores.

En adición a las contribuciones antes mencionadas, cuyo establecimiento en favor del municipio es obligatorio conforme al mandato constitucional, la Legislatura local deberá incorporar en esta ley, todas aquellas contribuciones que, de acuerdo a las características socio-económicas de cada categoría municipal existente en el estado, correspondan a los municipios. Con este propósito, a continuación se

describen las diversas fuentes de ingresos que pueden corresponder a los municipios, en virtud de las actividades del gobierno municipal y sus habitantes.

Por ley, el municipio puede obtener dos tipos de ingresos públicos: los ordinarios y los extraordinarios, caso ya se expresó con anterioridad. Son ingresos ordinarios, aquellos que conforme a las disposiciones constitucionales y las emanadas de la Legislatura estatal, constituyen la forma normal y originaria de que dispone el municipio para proveerse de los recursos que necesita para financiar la realización de sus fines públicos. Las fuentes de estos ingresos son: (36)

- Impuestos;
- Derechos;
- Productos;
- Aprovechamientos;
- Accesorios y
- Participaciones.

Los ingresos extraordinarios son aquellos que, conforme a la ley, el municipio puede obtener a través de sus propias gestiones, por la vía del convenio o el contrato para obras públicas y servicios socialmente necesarios, de personas físicas o morales y de las entidades y dependencias de los gobiernos estatal y federal. Las fuentes de estos ingresos pueden ser:

- Contribuciones y/o aportaciones de vecinos del municipio.
- Subsidios incondicionales o condicionales y
- Transferencias.

A mayor abundamiento, a continuación se proporciona información específica sobre cada una de estas fuentes de ingresos:

-Ingresos por impuestos: son los que se establecen por un acto unilateral del gobierno a través del Poder Legislativo, en base al artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República, obligando a los particulares a "Contribuir para los gastos públicos tanto de la Federación, como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

(36) S.F. DE LA GARZA, Op. cit., págs. 241, 243 y 244.

Las Legislaturas locales deberán respetar los siguientes principios, al establecer los impuestos municipales:

-El impuesto constituye una obligación constitucional de carácter unilateral.

-Todo impuesto debe ser establecido por ley y ampliamente difundido entre la población a la que afecta.

-La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa.

-El producto de los impuestos debe destinarse, sin excepción, a cubrir los gastos públicos y de conformidad con el procedimiento que apruebe el ayuntamiento.

-Los habitantes deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del municipio en donde residan.

-Pueden ser objeto del establecimiento de impuestos municipales, los siguientes:

-La propiedad inmobiliaria.

-El fraccionamiento, división, mejora o consolidación de la propiedad inmobiliaria.

-La traslación de la propiedad inmobiliaria.

-El plusvalor que adquiera la propiedad inmobiliaria por cambios en sí misma o en su entorno.

-Las tasas adicionales sobre los impuestos establecidos a la propiedad inmobiliaria.

-Las diversiones y espectáculos.

-Los resates no judiciales, loterías, rifas y sorteos.

-Los anuncios, propaganda y publicidad comercial.

-Los vehículos que no consumen gasolina.

-La posesión y explotación de carros fúnebres.

-Los juegos permitidos.

Es conveniente mencionar que puede presentarse el caso de que otras actividades pudieran ser gravadas con impuestos, dependiendo de las actividades y características económicas de cada municipio.

-Ingresos por derechos: conforme a la definición establecida en el artículo segundo, fracción III del Código Fiscal de la Federación, los derechos son "las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público."

En el ámbito municipal, pueden ser objeto de derecho los siguientes:

- Certificaciones.
- Legalizaciones.
- Constancias.
- Expedición de copias de documentos.
- Licencias y permisos de alineación, construcción o mejora de construcciones.
- Licencias, registros y referendos diversos.
- Concesiones diversas en panteones.
- Rastros y servicios conexos diversos.
- Servicios públicos de: agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, seguridad pública, registro, etcétera.
- Ocupación de piso en mercados.
- Cooperación para obras públicas.
- Actas del registro civil.
- Estacionamientos.
- Placas a causantes del impuesto sobre altas y mercados.
- Reposición de placas y licencias.
- Renta de corral.
- Sanidad municipal.
- Servicios coordinados de salubridad.
- Permisos de ruta para explotar automóviles.
- Arrastre de vehículos.
- Registro e inspección de vehículos.

-Almacenaje de vehículos.

-Servicio de posta.

También podría darse el caso de algún otro tipo de gravamen, derivado de las características económicas del municipio en cuestión.

-Ingresos por productos: los productos son, según el artículo segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación "las contraprestaciones por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."

Son objeto de productos:

-La enajenación, renta o explotación de bienes inmuebles propiedad del municipio.

-La venta o realización de bienes muebles (bienes sin propietario conocido).

-La ocupación y aprovechamiento de la vía pública y de otros bienes de uso común.

-Los productos diversos o no especificados.

-La inversión de capitales.

-El arrendamiento de espacios en los mercados y autorización para ocupar sitios en la vía pública.

-El uso de cementerios, si éstos son administrados por el estado.

-Cualquier acto productivo de los municipios, de acuerdo con las disposiciones especiales o contratos que se celebren.

-Ingresos por aprovechamientos: los aprovechamientos, según el artículo tercero del Código Fiscal de la Federación son "los ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público distintas de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal."

-Los de todo tipo de imprevisatos, ya sea provenientes de instituciones oficiales o de particulares.

-Los ingresos de las empresas que lleguen a formarse con motivo de los servicios públicos que quedan a cargo del municipio a partir de la reforma al artículo 115 constitucional.

-Los provenientes de los organismos descentralizados que se constituyen acorde con lo mencionado en el párrafo anterior.

-Ingresos accesorios: los ingresos provenientes de estos conceptos participan de la misma naturaleza de las contribuciones o derechos que le dan origen.

Recargos:

El pago que hace el contribuyente como compensación a la autoridad fiscal por el retraso del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Multas:

Son sanciones administrativas o fiscales que impone la autoridad por infracciones a las leyes o reglamentos municipales.

Intereses:

La indemnización que el contribuyente cubre al fisco como compensación de los plazos que le fueron otorgados para cubrir el crédito fiscal.

Gastos de Ejecución:

Cantidad que debe de abrir el contribuyente, por concepto de gastos realizados por la autoridad fiscal, al cobrarle las contribuciones que se abstuvo de pagar en su oportunidad.

Recargos: En ocasiones, son los ingresos municipales cobrados por impuestos, derechos y productos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores, los que recaerán, de acuerdo con las leyes aplicables vigentes en cada caso, y conforme a las cuales se hayan causado los créditos de que se trate.

Participaciones: son ingresos que reciben los municipios por disposición de la ley de Coordinación Fiscal y por disposiciones de las leyes fiscales de los estados.

A partir de enero de 1990, entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal en que se estableció hacer participes a los municipios de un porcentaje de los ingresos federales que, como participación, recibían los gobiernos de los estados; además de lo anterior, se establecieron otros tipos de participaciones; las de un fondo con recursos de los ingresos del petróleo; las derivadas de los ingresos por impuestos al comercio exterior, que se les otorga a los municipios donde se localiza la aduana. Asimismo, se otorgó

participación de las multas administrativas fiscales: el 90 por ciento del importe de las mismas.

Se dispuso en la propia ley que los estados determinarán la forma para cubrir dichas participaciones a cada uno de los municipios.

-Los ingresos extraordinarios: son contribuciones y/o aportaciones de vecinos para realizar obras públicas. En algunos estados de la República y municipios, existen disposiciones legales que, bajo ciertas condiciones, facultan a la autoridad para que fijen contribuciones necesarias en la ejecución de obras públicas de interés general, y leyes que establecen que los beneficiados con dichas obras deberán cubrir su costo a diferencia de las contribuciones, que son de carácter obligatorio, las aportaciones para obras públicas son de carácter voluntario, debiendo existir un convenio entre cada uno de los beneficiados de la obra y la autoridad, recomendándose la firma de documentos (letras de cambio o pagarés) donde queda asentada la "aportación", a fin de que, en el plazo convenido, el municipio tenga posibilidad de recuperar el importe previamente establecido.

-Subsidios condicionales e incondicionales: son recursos que la Federación o los gobernados de los estados ponen a disposición de los municipios para complementar los recursos y patrimonio de éstos, a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus responsabilidades legales. Se denominan condicionales cuando se establece destino que se le debe dar a los recursos, por ejemplo, los fondos destinados para la construcción de sistemas de agua potable o de mano de obra. Son incondicionales cuando los recursos que se entregan a las autoridades municipales no tienen destino específico y pueden ser utilizados, tanto para gasto corriente, como para pago de pasivos o inversiones en obras públicas.

-Las transferencias: son recursos que se transfieren a los municipios para bienes determinados previamente, y que, normalmente, tienen que ver con los programas originados con la Federación y el estado, como son, obras de agua potable, construcción de aulas, equipamiento urbano, etcétera.

-Otras fuentes de ingresos municipales: entre otras formas de ingresos para el municipio están los empréstitos, las donaciones y las herencias que pueden ayudar a mejorar la hacienda municipal. Existen algunas acciones que pueden llevarse a cabo para aumentar los ingresos municipales como:

-Actualización permanente de las leyes tributarias y sus tarifas.

-Promoción en la comunidad para la realización de las obras públicas socialmente necesarias, con la contribución y/o aportación de los beneficiados.

-Creación de empresas municipales que permitan al Ayuntamiento participar en el crecimiento de los centros de población, en la construcción de parque materiales, fraccionamiento de terrenos, programas de vivienda y otras.

En todo caso, todas estas posibles fuentes de ingresos deberán ser consignadas en esta ley, bajo disposiciones genéricas, a fin de que puedan ser aprovechadas por los municipios en función de sus características particulares.

En esta ley también deberán consignarse las normas y procedimientos para el establecimiento de las contribuciones que no están consideradas como impuestos, ya que todas ellas deberán ser conocidas por la comunidad municipal previamente al ser establecidas.

La ley consignará, asimismo, las normas y procedimientos para la elaboración, aprobación y presentación de la Legislatura local del proyecto anual de Ley de Ingresos Municipales; las normas y procedimientos para la elaboración, aprobación, ejercicio y control del presupuesto de egresos, por parte de los ayuntamientos, y las normas y procedimientos para la revisión de la cuenta pública municipal, por parte de la Legislatura del estado. Contendrá las normas y procedimientos para la aprobación de la Ley de Ingresos Municipales que deberá efectuar la Legislatura Local.

La importancia de esta ley para la vida municipal es indudable, ya que de ella depende que el municipio cuente con los recursos necesarios para administrar y gobernar con libertad y autonomía.

III. 4 Ingreso y Gasto Público.

III. 4.1 Gasto Público.

Con la elaboración del plan municipal de desarrollo, se busca como objetivo principal sistematizar y racionalizar las actividades municipales. Dicho plan pretende determinar qué obras o servicios públicos son prioritarios para la comunidad, y plantear una programación que permita el aprovechamiento óptimo de los recursos.

Debe conocerse, que los gobiernos municipales cuentan con recursos financieros limitados, pero sus acciones repercuten en forma directa en la satisfacción de necesidades de la población.

Los ayuntamientos deben incluir en el plan municipal de desarrollo los programas que cubrirán con recursos propios; además, tienen la posibilidad de contar con recursos provenientes del gobierno federal y estatal, planteando

propuestas y presentando un esbozo de prioridades de carácter municipal, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo (COMPLADE) de la entidad.

Los ingresos del Municipio como ya ha quedado expresado, se formarán por los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y otras, tales como contribuciones, participaciones federales, ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Son entonces los ingresos originados por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que se obtienen por sus actividades.

Los impuestos según el Código Fiscal de la Federación son: "Las participaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter y obligatorias, a cargo de personas físicas y morales para cubrir sus gastos públicos" (art. 2).

Es el mismo Código Fiscal quien define los derechos como "las contraprestaciones establecidas por el Poder Público con fines a la ley, en pago de un servicio" (art. 3); los productos como "los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales" (art. 4), y los aprovechamientos, como "los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público no clasificables como impuestos, derechos o productos" (art. 5).

En el artículo 31 de la Constitución Federal, consigna entre las obligaciones de los mexicanos, la de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

De dicha disposición se desprenden los siguientes elementos: a) el impuesto constituye una obligación de derecho público; b) el impuesto debe ser establecido por una ley; c) el impuesto debe ser proporcional y equitativo, y d) debe establecerse para cubrir gastos públicos.

El impuesto se establece por el poder público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía; de tal manera que la obligación de cubrirlo no constituye una obligación contractual ni regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometida exclusivamente a las normas del derecho público.

En materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse,

o sea los que establecen las legislaturas de los Estados, sobre cuales impuestos deben cubrirse,

En cuanto al gasto público federal, se sabe que es el principal instrumento de política económica con que cuenta el sector público para cumplir sus fines. Es conocido que del monto, estructura, financiamiento y destino del gasto público depende el grado de desarrollo que tenga una región, estado o país. (25)

El gasto público municipal es un instrumento importante con que cuentan los ayuntamientos para cumplir con las funciones de servicios y obras públicas que tienen obligación de atender.

El presupuesto se define como un plan integral expresado en términos financieros, mediante el cual se realiza un programa de operación en un periodo determinado. En él se incluyen estimaciones de: a) servicios actividades y proyectos comprendidos en el programa; b) los requisitos y necesidades de gastos resultantes, y c) los recursos disponibles para mantenerlo.

El presupuesto es el medio que permite pasar del plan a la acción, al designar las partidas y controlar los fondos para las operaciones del año siguiente.

Quizá el problema económico y administrativo más importante al que se enfrenta cada año el gobierno de cualquier nivel, es la elaboración del presupuesto.

En el ámbito municipal, el alcalde lo estudia y revisa, aprobándolo si procede; posteriormente lo lleva al cabildo donde el resto de los integrantes del ayuntamiento deciden si es aprobado o no. Finalmente, los cuerpos directivos administrativos lo ponen en práctica.

Con la aplicación correcta de las reformas al artículo 115 Constitucional los municipios incrementarán sus ingresos, lo que por supuesto elevará las erogaciones para ofrecer mejores servicios a la población. En ese sentido, el sistema del presupuesto por programas puede servir a los municipios para aumentar su eficiencia.

Las tareas de un gobierno para la construcción de escuelas, el mantenimiento de parques y jardines, la recolección de basura, la adecuación de tierras de cultivo, la instalación de tomas drenaje, etc, son la parte medular del presupuesto por programas. De esta forma el presupuesto se formula por programas que muestra el trabajo a desarrollar atendiendo a objetivos definidos.

(25) S.F. DE LA GARZA. Op. cit., pág. 142.

La tarea presupuestaria debe ir ligada estrechamente a la planeación, determinando un trabajo de conjunto con aquellos sectores responsables de la misma.

El presupuesto por programas no se puede aplicar sin la desconcentración de actividades y sin contar con una estructura orgánica administrativa bien definida.

Egresos

Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el Municipio debe proceder a su inversión, por conducto del ayuntamiento, a fin de establecer los presupuestos de egresos correspondientes, con base en sus ingresos disponibles.

Esto se realizará de la misma manera que en las actividades privadas se exige un cálculo de ingresos y una previsión de gastos.

III. A 1.1 Política de Gasto Público.

Para alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal es indispensable reorientar y reordenar el proceso de desarrollo socioeconómico. Dentro de esta tarea, la política de gasto público adquiere relevante importancia; se trata de explicitarla para jerarquizar inversiones y actividades, de modo que las demandas fundamentales de los sectores sociales marginados se satisfagan y se logre un desenvolvimiento económico equilibrado de sectores y regiones. Además, utilizando racionalmente el gasto es posible disminuir la inflación y satisfacer la demanda de bienes y servicios necesarios. De ahí que la política de gasto público se orienta a la promoción de empleos, sobre todo en el medio rural; a reforzar el aparato productivo; a atender las urgencias básicas en educación, salud y vivienda; y, a la formación de infraestructuras necesarias para apoyar el desarrollo integral del municipio. Por eso se establecen criterios de productividad que tienden, además, a eliminar gastos suntuarios, adoptando los principios de austeridad, honestidad y racionalidad en la asignación y manejo del gasto público.

La austeridad exige la reducción paulatina del gasto corriente y asigna prioridad a los servicios básicos que proporciona el sector público. Ser honestos es ser transparentes en el manejo de fondos públicos. Por eso, el uso de los recursos presupuestales estará sujeto a una mayor segregación y a un estricto calendario. También se establecerán mecanismos jurídicos y administrativos rigurosos de control y vigilancia, para evitar adquisiciones de bienes muebles e inmuebles innecesarios y se suspenderán las compensaciones injustificadas.

La racionalidad en el gasto merecerá una atención especial para evitar no sólo duplicidades y desperdicio, sino también para reforzar los mecanismos de coordinación y propiciar en esa forma que cada organismo público realice las tareas que le han sido encomendadas.

Las líneas generales de acción que deben aplicarse en el gasto público son:

Impulso al crecimiento autosostenido de las actividades primarias a través de programas de fomento y de la creación de una infraestructura indispensable para marchar con seguridad hacia la autosuficiencia alimentaria del municipio.

Apoyo a la integración de un sistema agroindustrial que refuerce la capacidad económica del medio rural en los mercados locales y regionales.

Modernización de los regímenes de abasto y mercado mediante un sistema de transporte adecuado y en los que la producción, distribución, y consumo sean la base de la integración.

Reconstrucción y ampliación de la infraestructura básica de comunicaciones.

Construcción de viviendas dignas y decorosas para abatir el rezago que sufre nuestro Municipio.

Ampliación de la cobertura y elevación de la calidad de los servicios de salud pública.

Vigorización del sistema educativo en todos sus niveles tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo.

Es de suma importancia la planeación y el desarrollo de los municipios, por lo cual expongo algunos criterios que pueden ser de importancia:

III. 4.2 Plan Estatal y Municipal de Desarrollo.

Los planteamientos fundamentales del Sistema Municipal de Planeación Democrática pueden ser:

1. Plan Estatal de Desarrollo.

Duración: 6 años.

Alcance: Estatal.

a) Propósito:

"Sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y seguridad social".

b) Objetivos:

1. Propiciar el cambio estructural.
2. Reorientar las tendencias del crecimiento urbano industrial.
3. Fortalecer la instancia municipal.
2. Progreso Normativo Especial del Municipio.

Duración: 6 años.

Alcance: municipal.

a) Propósito:

"Coadyuvar a las tareas de planeación que se llevan a cabo en el estado, conforme a las disposiciones de la Ley Estatal, que entiende por planeación de la ley Estatal, que entiende por planeación descentralizada del desarrollo la ordenación nacional y sistemática de las atribuciones del ejecutivo estatal y del ayuntamiento, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, para transformar la realidad, de acuerdo con la legislación vigente".

b) Objetivos:

Establecer las prioridades del Desarrollo Integral en el Plan Estatal o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras del sector.

Definir acciones de corto y mediano plazo, desde el punto de vista de cada sector de la administración pública.

3. Plan Municipal de Desarrollo.

Duración: 3 años a 6 años o más.

Alcance: municipal.

a) Propósito:

"Sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la

justicia y seguridad social".

b) Objetivos:

1. Elevar los niveles de bienestar socialmente necesarios para los habitantes del municipio.

2. Assumir la responsabilidad y el compromiso de hacer del municipio un verdadero promotor de desarrollo.

3. Redistribuir con mayor equidad los servicios públicos municipales, tanto en el medio rural como en el urbano.

4. Programa Operativo Anual

Duración: 1 año.

Alcance: municipal.

a) Propósito:

"Definir que todas las inversiones signifiquen una aportación concreta al logro de los objetivos plaseados en el Plan Municipal de Desarrollo".

b) Objetivos:

1) Servir de base para la integración del presupuesto anual.

2) Dirigir durante el año respectivo las actividades de la administración municipal.

3) Medir el grado de congruencia logrado en el transcurso de cada año con el Plan Municipal de Desarrollo.

III. 7 Régimen Jurídico Estatal de los Municipios .

III. 7.1 Análisis de la Legislación Local.

Pasando a analizar a los Municipios desarrollados y a los de escasos recursos, a continuación se expresarán los siguientes motivos:

A lo largo de nuestra historia la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y por otro, de regiones empobrecidas cuyo adelanto se ha visto entorpecido constantemente, debido al crecimiento económico centralizado.

Desde el punto de vista político se observa también que

durante siglos ha prevalecido una centralización de poder y de capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al Municipio le ha correspondido el último renglón, esto es en parte por la falta de autonomía que padece la institución Municipal.

El Congreso Constituyente intentó definir en el artículo 115 los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera autonomía política municipal y en esa medida hace partícipe al ayuntamiento del desarrollo nacional. Sin embargo, otro problema quedó en pie: El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio.

Con el fin de ubicar la presencia política del Municipio actualmente, haremos referencia al proceso de centralización, tanto del poder político tanto de las actividades económicas y sociales.

En la actualidad estamos viviendo una crisis de centralización, que ha concentrado los recursos materiales, financieros y humanos y las actividades productivas en unas cuantas regiones del territorio nacional.

Desde el punto de vista municipal este fenómeno se manifiesta en la existencia por un lado, de unos cuantos municipios desarrollados y, por otro, de una gran mayoría de Municipios que se enfrentan a una situación permanente de penuria económica. El proceso centralizador de la economía genera graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico al interior de cada uno de los municipios del país.

El crecimiento urbano y el abandono de las zonas rurales son una expresión del centralismo que entorpece e impide el pleno desenvolvimiento de las capacidades regionales.

El Municipio ha sido despojado de sus recursos y de sus capacidades, provocando la extinción del poder municipal y en consecuencia de la expansión del poder del Gobierno Federal. Los ingresos nacionales se fueron concentrando en manos de la federación, y de los estados en menor medida, quedando sólo una mínima parte para los municipios.

Por tal motivo los Municipios se ven obligados a solicitar el apoyo económico de los estados y la Federación, disminuyendo su autonomía y generando un círculo vicioso. Los Municipios pierden su autonomía porque son pobres y en consecuencia requieren de la intervención estatal y federal, la cual repercute en una mayor dependencia que tiene a empobrecerlos aún más.

Con el escaso financiamiento que reciben los Municipios pobres del gobierno federal y estatal, no le permiten satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos, ocasionando con ello que el gobierno municipal sufra descrédito frente a los ciudadanos y pierda autoridad y legitimidad al aparecer como mal administrador de los intereses de la comunidad.

En consecuencia, mientras menos recursos económicos tienen el gobierno y la administración municipal, menos pueden satisfacer las necesidades de la comunidad y aunado esto si no cuentan con el apoyo y participación de los ciudadanos, no podrá el ayuntamiento promover el mejoramiento de la administración y de los servicios públicos.

Si el municipio no puede prestar los servicios públicos mínimo a la comunidad, menos podrá encargarse de la tarea extra de promover el desarrollo político y económico. Sin embargo, es justamente por haberse limitado a la mera prestación de servicios que no ha podido procurarse de manera autónoma los ingresos económicos necesarios para la producción del desarrollo.

La única vía para escapar del proceso de deterioro y pérdida del poder político y económico, es que el Municipio, en tanto que como comunidad organizada por el ayuntamiento, promueva las actividades económicas y genere sus propios recursos con lo que pueda satisfacer las necesidades de sus servicios públicos y mejorar la administración. Con lo anterior queremos decir que no sólo es el dinero el que puede poner en actividad el trabajo del hombre. El trabajo del hombre, a través de la organización cooperativa, se pone en actividad y genera riqueza, la cual posteriormente se transforma en dinero.

El fortalecimiento municipal tiene que realizarse desde el interior del Municipio. No puede realizarse desde el exterior. Si el Municipio no genera su propio poder social no podrá traer hacia sí otros poderes económicos.- Si no tiene poder, no puede ser receptor de recursos externos.

Al mismo tiempo que se intenta, fortalecer al municipio en lo económico, el estado en sus tres niveles: federal, estatal y Municipal tiene que fortalecer su organización social y política. Pero su verdadero fortalecimiento sólo puede provenir del interior del municipio, a través de la organización, así que pueda ejercer actividad tiene primero que organizar a la sociedad y generar poder. La política es fundamento para extender la actividad económica hacia los municipios.

La organización por regiones y municipios queda subordinada y casi absorbida por la organización por sectores. Una estructura capaz de impulsar al Municipio

tendrá que tener una fórmula adecuada entre la organización por sectores y la organización por regiones y municipales.

A excepción de los municipales desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno municipal tiene que empezar casi de cero. Tiene que elaborar sus archivos, sus métodos de trabajo, tiene que formar su personal administrativo etc. Y cuando ya está entrenado para gobernar y administrar se termina su periodo de tres años y tiene que ceder el puesto a un nuevo equipo que, a su vez, tiene que volver a partir de cero.

El desigual desarrollo que se da en nuestro país, dificulta en un momento dado unificar criterios y situaciones políticas, económicas sociales. En los estados del norte tal vez debido al tipo de agricultura y a sus recursos, mantiene un grado de desarrollo distinto al de los estados del sur, e incluso a los del centro. Muchos de los municipios no cuentan con la adecuada infraestructura orgánica administrativa para ejercer debidamente y en toda amplitud las facultades; así mismo para administrar sus recursos, por lo que es básica su adecuada instrumentación. Es fundamental que los gobiernos estatales partan de la realidad social, política y económica de cada municipio, aplicando la metodología que permita la tipificación y diferenciación de sus elementos cualitativos. Esta diferenciación, ayudaría a su vez, a establecer la medida cronológica para la introducción gradual de las nuevas modalidades. La definición de estrategias que determinen, con suficiente flexibilidad, el ritmo y las condiciones de su implantación.

El panorama observado en nuestra realidad es tajante, al existir Municipios ricos y Municipios pobres.

Los municipios ricos que cuentan con sus propios manuales de procedimientos, que cuentan con equipos de procedimiento electrónico, que capacitan a su personal, que ha logrado puntualidad y claridad en la entrega de participaciones que foraulan documentación contable revisada minuciosamente, que manejan sistemas de financiamiento que les permiten ampliar sus recursos, que tienen estrategias de fiscalización capacitando a sus inspectores y auditores, que elaboran técnicamente sus presupuestos, que cobran directamente el impuesto predial, que se han ingeniado en forjar empresas municipales que obtienen utilidades, logrando, como culminación, notables incrementos en sus recursos, año con año.

Por otra parte se observan los municipios pobres, olvidados, existiendo una gran dependencia de la Federación y de los estados.

Las irregularidades anteriormente expresadas, normalmente se dan por los siguientes motivos:

a) Una burocracia carente de orientación e instrucción administrativa.

b) Una tecnología administrativa rudimentaria.

c) Un sistema deficiente de finanzas públicas, sin padrón de contribuyentes actualizado, sin personal capacitado con estudios secundarios y sin elevados sistemas de información.

Además de las irregularidades mencionadas, existen otras más, mismas que serán expresados más adelante.

Pasando a analizar un concreto al Municipio de Naucalpan de Juárez, estado de México, es un Municipio desarrollado, desde el punto de vista presupuestario podemos decir los siguientes comentarios:

Para proporcionar los siguientes datos el Municipio de Naucalpan se mostró abierto a proporcionar éstos, y en consecuencia a continuación se transcribirán los mismos:

La recaudación predial del año de 1982 fue de \$403'000,000,000.00 (Cuatrocientos tres mil millones de pesos), más que la alcanzada en 1981, que fue de \$1'545,000,000 (Un millón, quinientos cuarenta y cinco mil millones de pesos).

En 1983, gracias a las reformas del artículo 115 constitucional se aumentaron los ingresos a \$2,914.00 (Dos mil novecientos catorce pesos).

En 1984, hubo incrementos aún mayores debido a las reformas del artículo 115 constitucional por lo cual se recaudó la suma de \$6'539,000,000.00 (Seis millones quinientos treinta y nueve mil millones de pesos).

Para 1985 no se proporcionaron los datos estimativos, pero el cálculo de los incrementos de los ingresos fue un 47 respecto a los del año de 1984.

Para precisar lo anterior, es importante establecer que los ingresos recaudados en el trienio de 1982 - 1984 fueron en el orden de diez mil ochocientos noventa y ocho millones, por lo que se observó un equilibrio entre el ingreso y el gasto, registrándose sólo una diferencia de diez millones de pesos.

En cuanto a la integración del gasto de inversión muestra tres rengiones importantes:

Los recursos financieros destinados a las obras públicas y los dirigidos a la compra de bienes muebles e inmuebles.

En lo que se refiere a inversión de obras públicas el incremento es sustancial pasando de ciento treinta y seis millones en 1982 a mil quinientos cinco millones en 1984, es decir, en términos reales el ejercicio en obras públicas creció 11.4 veces.

Entre 1982 y 1984 se ejercieron quinientos noventa y un millones de pesos en la compra de bienes inmuebles, correspondiendo a 1984 doscientos treinta y tres millones.

En 1982 la deuda pública representada el 34% del presupuesto de egresos, la deuda pública para 1984, disminuyó al 15.8%.

Se aprobó un presupuesto de egresos para 1985 que contemplando los indicadores de crecimiento y los estimulos a la hacienda pública municipal alcanza realísticamente la cifra de ocho mil millones de pesos.

Los presupuestos señalados con anterioridad del municipio de Naucalpan de Juárez, estado de México, en comparación al presupuesto obtenido por el Municipio de Ixtapaluca, estado de México, para el año de 1985, es de \$280,000,000.00. De la presente cantidad, el 60% fue otorgada por el gobierno del estado de México; y el 40% por el Municipio de Ixtapaluca.

Con lo anterior se demuestra la existencia por un lado, de un Municipio desarrollado y, por otro, de un Municipio que se enfrenta a una situación permanente de penuria económica. El proceso centralizador de la economía genera graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico.

Uno de los factores importantes para el desarrollo de los municipios ricos, es el crecimiento urbano de las ciudades, aquí se rompe con el criterio histórico en relación al Municipio y su Gobierno, pues ya no es la relación familiar y el caso urbano de una ciudad, sino una serie de polos de habitación conurbados, y no sólo esto, sino también áreas agropecuarias y forestales y la integración en zonas metropolitanas conurbadas en varios municipios.

Parece ya no darse en estas grandes ciudades, la convivencia vecinal, en un aspecto general, no obstante los ensayos que se han realizado para establecer una tipología municipal, la existencia de pequeños municipios que no tienen realmente vida autónoma propia en el más amplio sentido, es uno de los problemas más grandes que confronta nuestro sistema municipal y creo que habrá necesidad de alguna manera, de crear conciencia, tanto a nivel municipal como de entidades federativas, de la necesidad y conveniencia de integrar a los diversos municipios y a sus servicios públicos.

No es posible comparar a los grandes municipios urbanos como el de Naucalpan de Juárez, con los municipios rurales como el de Ixtapalapa.

Evaluaciones y sugerencias que podrían dar solución al problema universal de la penuria de los municipios de escasos recursos:

1. Una intensa y extensa capacitación en labores de planeación, programación, proyectos de inversión e investigación de operaciones, etc.

2. Transferir a los municipios la administración de sus propios recursos financieros.

3. Que se mejore la transparencia administrativa de ingresos coordinados y las participaciones a que tienen derecho los municipios.

4. Legislación fiscal y administrativa municipal ordenada, actualizada y transparente.

5. Necesidad de institucionalizar a nivel nacional un procedimiento de distribución de participaciones federales a los municipios, de manera racional y oportuna, estableciendo un sistema de administración, en su determinación y entrega por parte del Estado que cumpla con los objetivos políticos y requisitos del artículo 115 de la Constitución General de la República y de la Ley de Coordinación Fiscal.

6. Es fundamental establecer en la Constitución federal un medio de defensa de los municipios frente a la Federación y los Estados.

III. B. Problemáticas que plantean.

Los problemas administrativos que afrontan los municipios mexicanos, tenían su origen en la falta de autonomía política y económica, que se manifestaba en una marcada dependencia del municipio respecto a la Federación y a los estados.

La hacienda pública de los municipios se integraba de las contribuciones que decretaba la Legislatura del estado al que pertenecen. Así, las legislaturas estatales decidían qué contribuciones podían ingresar al municipio y cuáles al estado.

Por otra parte, la falta de impulso a la actividad económica ocasionaba que los ingresos provenientes del interior del municipio y que le corresponden al mismo, fueran mayores por concepto de derechos, es decir por el cobro de

procedimientos administrativos y de uso de servicios públicos, más que por impuestos.

Se pueda decir que la concentración de los ingresos existían en dos sentidos, por un lado la Federación y los estados acaparando la mayor parte de ellos; y por el otro, los gobiernos municipales, distribuyéndose de manera desigual entre los municipios pobres y ricos.

Esta situación provocó que los municipios no contaran con los recursos suficientes para cubrir los gastos de administración, dotación de servicios públicos y creación de infraestructura urbana. Las formas que los ayuntamientos encontraron para cumplir con estas funciones fueron: por un lado los gobiernos federales y estatal se responsabilizaron de algunas acciones; y por otro lado, cubriendo su déficit mediante la contratación de créditos. Sin embargo, las dos vías de financiamiento provocaron efectos negativos sobre la autonomía política y la economía municipal.

En contrapartida, la falta de recursos económicos llevó a la Federación a otorgar los servicios primarios de las municipalidades y las convertían políticamente en entidades dependientes de los gobiernos federal y estatal. La incapacidad financiera de los municipios propició que el Gobierno Federal interviniera por medio de las Secretarías de Estado y entidades de la Administración Pública Federal, en campos de acción que corresponden al municipio.

El desarrollo de las localidades encontraron su obstáculo principal en lo que se ha llamado "la penuria municipal", es decir, la carencia de recursos económicos y financieros que han padecido la mayoría de los municipios del país.

El deseo de fortalecer nuestra tradición federalista, previendo en todo momento el aprovechamiento equilibrado de nuestros recursos naturales y el desarrollo integral de nuestro país por regiones, a través del fortalecimiento del municipio, originó proponer ante el Congreso de la Unión reformas y adiciones al artículo 113 Constitucional, mediante las cuales se pretende revertir la centralización de la acción institucional, que durante mucho tiempo evitó y absorbió los elementos que permitieron al municipio ejercer su capacidad de libre administración y desarrollo integral democrático. De esta forma, un avance de gran vellea, resultó ser la facultad constitucional que se le otorga al municipio, retomando el sentido auténtico del constituyente de 1917.

Política Económica.

Los criterios fundamentales los lineamientos estratégicos que orientan la política económica de los Estados. El primero es que las disposiciones de la Constitución Política del

Estado al atribuir al Ejecutivo la rectoría de las actividades económicas, y el segundo que se suma a la aspiración nacional de construir una sociedad más justa y equitativa. De la conjugación de estos criterios se derivan cuatro caminos para la política económica del gobierno: estimular a la población para que desarrolle su capacidad hacia la autosuficiencia impulsando a los sectores social y privado; elevar la producción y productividad para promover el desarrollo de las potencialidades municipales; mejorar la distribución del ingreso para garantizar niveles de vida mínimos de bienestar y, procurar la elevación del ingreso buscando el equilibrio entre grupos y regiones.

Siendo el gasto público el instrumento de política económica más importante del estado, debe sistematizarse con el fin de orientarlo hacia la promoción de los sectores sociales más rezagados.

El análisis del artículo 115 Constitucional, en relación con el desarrollo municipal, fija la atención en las responsabilidades del ayuntamiento para proveer de servicios a la ciudadanía de su jurisdicción.

En las fracciones III, V y VI del dispositivo constitucional aludido, se indica que el ayuntamiento tendrá a su cargo los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; la formulación de planes de desarrollo urbano municipal, la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, la planeación y regulación del crecimiento conurbado de sus poblaciones, y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como la capacidad administrativa y financiera lo permitan.

El contenido del desarrollo municipal está constituido por los servicios concretos que corren a cargo del ayuntamiento y sus alcances los define el tamaño, la estructura y la dispersión de su población. Por ahora, dada la precaria situación financiera del municipio, no es posible asociar el desarrollo municipal a otras inversiones y gastos con destino diferente a lo que está implícito en el artículo 115 Constitucional. Por lo tanto, el desarrollo municipal debe entenderse como el aumento y mejoría de los servicios básicos año con año, si se cuenta con planes de desarrollo urbano municipal y con reservas territoriales y ecológicas idóneas para la regulación de los usos del suelo, en función de planes reguladores de conformidad con el tamaño, estructura y dispersión de la población.

De lo que ya se ha dicho con anterioridad, en la fracción IV, del artículo 115 constitucional establece que los municipios podrán obtener rendimientos de los bienes que

le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos, contribuciones adicionales, participaciones federales e ingresos derivados de las prestaciones de los servicios públicos a su cargo.

El señalamiento anterior incluye impuestos, derechos por servicios, productos, aprovechamientos y participaciones. Los cuatro primeros, en manos de la legislatura local y las participaciones, sujetas a la negociación entre la Federación y los estados dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En las dos situaciones, el municipio queda financieramente bajo la dependencia de la Federación y del estado y un tanto al margen de lo que se considera una verdadera libertad municipal.

La estructura de los ingresos y la forma de administrarlos, han determinado la pobreza del municipio en relación con sus responsabilidades en el marco del desarrollo.

En efecto, una tercera parte de los ingresos de los municipios proviene de las participaciones federales y sólo el 20 por ciento se deriva de impuestos y derechos. La dependencia de los municipios, respecto a las participaciones federales, se acentúa en el caso de los grandes ayuntamientos llegando a representar, a veces, hasta el 50 por ciento o más de los ingresos. Por el contrario, los impuestos, en estos mismos municipios, tienen escasa relevancia, pues significan del 4 al 12 por ciento de los ingresos totales.

Desde el punto de vista financiero, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados ha resultado favorable para los municipios, en la medida en que ahora tiene más ingresos con los cuales resuelven las urgentes necesidades administrativas, pero el municipio descuida los mecanismos de captación de sus contribuyentes.

El municipio no cuenta con los recursos financieros suficientes para hacer frente a las necesidades de su desarrollo, por las limitaciones antes señaladas. Los planes de desarrollo socioeconómico municipal, sin dejar de ser un encomiable esfuerzo y una buena guía para las acciones del municipio, deberán reconsiderarse en contenido, objetivos, metas, estrategias y jerarquización de la inversión de corto, mediano y largo plazo.

La entrega a los municipios de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria constituye la mayor esperanza para fortalecerlo financieramente. Las medidas ya tomadas han incrementado los ingresos municipales en forma inasistida, pero sólo representan las bases para lograr una mejoría en el financiamiento del futuro desarrollo municipal.

A nivel nacional, municipio y estado tendrán que

reordenar la administración de contribuyentes y actualizar los valores catastrales, los cuales se han recaudado, por la inflación y por las deficiencias de operación del catastro, ocasionando la inequidad de valores catastrales y fiscales desde hace décadas.

La administración de estas contribuciones por parte del municipio obliga a reorganizar su tesorería, en concordancia con su nivel de desarrollo, al principio, con los sistemas ya establecidos por el estado, pero con la perspectiva de ajustarlos a su realidad municipal.

111.9 Propuestas y solución a dicha problemática.

1. El artículo 115 Constitucional determina la responsabilidad del municipio respecto a los servicios a su cargo, y sus facultades para la formulación de planes de desarrollo urbano, la creación y administración de reservas territoriales, ecológicas y la planeación del crecimiento conurbado de sus poblaciones.

2. Los recursos financieros propios de la hacienda municipal son los contenidos en la fracción IV del artículo 115 constitucional. La forma como se han venido administrando constituye, en buena parte la causa de su insuficiencia en relación a las necesidades del desarrollo.

Es indispensable modificar sustancialmente la administración financiera del municipio y su organización, con el fin de lograr una recaudación que se acerque al rendimiento potencial de las fuentes tributarias y a un manejo transparente de los recursos.

La reorganización administrativa del Área financiera, deberá considerar:

a) La especialización de la tesorería municipal en la administración de las contribuciones, con estricto apego a la Ley de Ingresos.

b) La creación del órgano administrador y director del presupuesto de egresos para encauzar a la comuna en el proceso de planeación, programación, presupuestación, que permita el manejo de los recursos mediante un presupuesto por programas.

c) La creación del órgano de vigilancia, control y evaluación gubernamental, que garantice el cumplimiento de programas y honestidad de los manejos, mediante la reforma necesaria de la Ley Orgánica del Municipio Libre, que le asigne facultades y obligaciones para actuar con los órganos de fiscalización y control estatales y federales. Con ello adquirirá la independencia para preservar y desarrollar su

acciones hasta sus últimas consecuencias.

3. Las atribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, los derechos por la prestación de servicios públicos y las contribuciones de mejora o derechos por cooperación producen ingresos por debajo de su capacidad potencial debido a una deficiente administración.

El municipio no cuenta con registros de contribuyentes depurados y actualizados. Las bases para la determinación de impuestos y derechos se encuentran subvaluadas desde hace muchos años y a veces décadas; no se aplica el procedimiento de control de obligaciones al contribuyente moroso; el procedimiento administrativo de ejecución se encuentra en olvido y no produce los efectos para los que se estableció. La tesorería municipal no proporciona servicios de orientación y asistencia al contribuyente; las liquidaciones de impuestos se elaboran al margen de las disposiciones tributarias y se hacen efectivas con la amenaza de clausura; y no se da el trámite formal a los recursos administrativos de la ciudadanía.

4. La transferencia constitucional de competencias en favor del municipio no significa, por sí misma, la reforma municipal, sino la base fundamental para llevarla a cabo. Ella será posible cuando se dé la normatividad necesaria para que los ayuntamientos puedan asumir institucionalmente el poder que se les confirió; cuando se reorganicen administrativamente, se programen, formulen sus reglamentos, manuales e instructivos; cuando sean capaces de guiar su acción mediante un plan de gobierno trienal realista, ajustado a sus responsabilidades y a sus recursos financieros.

El apoyo técnico se tendrá que desarrollar en los siguientes ámbitos:

a) En la administración para planear y programar sus actividades; vigilar permanentemente el cumplimiento de los programas autorizados; ejercer sus funciones dentro del ámbito competencial que le fije el marco jurídico municipal; proponer los medios de modernización administrativa; y, establecer la comunicación permanente con la población.

b) En las finanzas para fortalecer la captación, utilización y correcta aplicación de los recursos que forman parte de la hacienda municipal; diseñar los sistemas de contabilidad y control interno que permitan dar claridad al manejo de los recursos; utilizar los recursos municipales procurando la máxima eficiencia; y controlar el ejercicio del presupuesto de egreso verificando su aplicación. En este campo de acuerdo con la categoría del municipio, se necesita establecer un sistema de administración tributaria municipal

con alta capacidad de respuesta, un sistema de programación-presupuestación para la elaboración e implantación-presupuestación para la elaboración e implantación del presupuesto por programas; y, un sistema de vigilancia, control y evaluación municipal.

c) En la reglamentación para formular y expedir los reglamentos que normen la vida municipal tanto en su aspecto orgánico como en el funcional, para contar con la base jurídica necesaria para la prestación de los servicios públicos a su cargo y para la regulación de las actividades de los particulares que inciden sobre la vida comunitaria.

d) En el desarrollo urbano para participar en aquellas acciones donde el municipio es concurrente con otras actividades estatales y federales.

5. La capacidad financiera del municipio también está determinada por la naturaleza y la estructura de su presupuesto de egresos, el cual fija las metas y los objetivos de la comuna, tiende a controlar e integrar las diversas actividades de las unidades administrativas y trata de guiar al organismo para que se den los efectos deseados. El sistema municipal de planeación debe conducir a la elaboración y establecimiento del presupuesto de programas para responsabilizar al sistema político, producir información clara al Congreso local sobre el uso de los recursos y evitar problemas con la legislatura como resultado del ejercicio de sus facultades de fiscalización. Esto lleva al municipio a una posición que lo permitirá ampliar su cobertura financiera para el desarrollo y así tratar de lograr, a corto plazo, la proporción de uno, a uno entre el gasto corriente y la inversión.

La institución municipal puede jugar un papel trascendente en el proceso de desarrollo regional y nacional, para lo cual se proponen las siguientes medidas para mejorar su economía.

1. En una política fiscal sana es fundamental guardar un equilibrio entre gasto y financiamiento, para ello se deberán tomar en cuenta, quiénes van a ser los beneficiarios últimos de las obras y servicios públicos, de ello se debe derivar el justo pago por las prestaciones recibidas.

2. El impuesto predial debe ser el pivote fundamental de los ingresos municipales. Esto se logra con padrones fiscales actualizados, y con convenios para que el estado administre temporalmente el predial. Debería ser una obligación para los gobiernos estatales capacitar técnicamente al personal de los municipios, para que puedan administrar adecuadamente los ingresos.

3. En el caso de los derechos, el cobro por el servicio

de agua potable debe ser lo más equitativo posible, para evitar derroches, y proporcionarlo a las comunidades que aún carecen de él. Los ingresos por el servicio de agua potable y el impuesto predial pueden ser las dos grandes fuentes de ingresos de los municipios urbanos.

4. Las contribuciones especiales de mejoría pueden ser fuentes adecuadas para allegarse fondos para la construcción de obras públicas. Para que este tipo de contribuciones sea equitativo deberá cobrarse a los individuos la parte proporcional del beneficio a que haya dado lugar la construcción de la obra pública.

5. Las autoridades del gobierno Federal, estatal y municipal, deben reconocer que las participaciones no son un subsidio denigrante, ni una concesión graciosa o voluntaria, sino que forman parte del sistema fiscal nacional. Esta propuesta va encaminada a que el Congreso de la Unión revise el monto de participaciones federales en los impuestos que les corresponden a los municipios. Actualmente les toca el 3.5 por ciento del total de impuestos recaudados en el país. Si se quiere alcanzar la verdadera descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, esas participaciones tendrán que elevarse hasta llegar cuando menos al 4 por ciento de los impuestos nacionales, sin afectar a las participaciones federales que les corresponden a los estados.

6. Los municipios urbanos pueden sustraer sus ingresos extraordinarios con la emisión de títulos de deuda pública a través del apoyo de algún organismo federal, para financiar proyectos de obras de desarrollo urbano. Estos proyectos a financiar deberán ser obligatoriamente autoliquidables; en ese sentido, la creación de empresas públicas municipales para administrar esas inversiones es una excelente opción.

7. Es indispensable que la Federación realice convenios con estado y municipio, que funcionen como el Convenio Único de Desarrollo (CUD), donde la finalidad es proporcionar ingresos extraordinarios a los municipios por parte del gobierno estatal, para finalizar obras de desarrollo urbano que requiera con prioridad el municipio adscrito en dicho convenio. Los gobiernos estatales aportarán cuando menos el 50 por ciento del costo de la obra. Algunos estados ya cuenta con estos convenios.

8. Derivado de la ley estatal respectiva, cada municipio deberá contar con su plan de desarrollo. Con dicho documento se determinará qué obras y servicios son prioritarios y permitirá la adecuada distribución de los recursos de que disponen los ayuntamientos. Si el municipio cuenta con recursos escasos, se hace imprescindible darle más eficiencia a sus erogaciones. La implementación del plan municipal de desarrollo será uno de los puntos que logren afianzar la

instauración de la Reforma Municipal.

9. El problema principal de cualquier gobierno es el presupuesto. Sin lugar a dudas con la aplicación correcta de las reformas al artículo 115 Constitucional, los ingresos de los municipios crecerán. Lo que implica contar con procedimientos administrativos modernos para darle eficiencia al gasto municipal. En esta perspectiva, el sistema del presupuesto por programas puede servir para cumplir ese propósito.

10. Para promover el desarrollo microregional e incentivar la actividad económica local se requiere la implantación de las empresas públicas municipales. El marco legal está previsto, --artículos 25 y 115 constitucionales-- para que los gobiernos municipales tengan participación dentro del proceso de desarrollo local. Las ventajas que traería la operación de las empresas públicas municipales son las siguientes: apoyan el ingreso de los ayuntamientos, aumentan el empleo combaten la inflación e incrementan la oferta y demanda de bienes y servicios. Para consolidar la reforma municipal la creación de empresas públicas municipales es uno de los pasos fundamentales.

IV. CONCLUSIONES

1. Para cumplir con las tareas económicas se debe impulsar una organización municipal con funciones políticas bien definidas, que abarque los siguientes aspectos:

a) Planear, normar, coordinar y organizar el ejercicio de la autoridad.

b) Planear, normar, coordinar y organizar la prestación de los servicios públicos.

c) Promover la organización social y política para velar por la paz social y la estabilidad, requisitos previos de bienestar.

d) Promover la organización social y política para velar por la paz social y la estabilidad, requisitos previos de bienestar.

e) Generar empleos, aumentar la productividad y arraigar a la población en sus lugares de origen.

2. El impuesto predial debe ser considerado pilar de los recursos hacendarios municipales, ya que la base del impuesto es de fácil localización dentro de cada jurisdicción y los bienes inmuebles urbanos son de valor considerable.

El impuesto predial debe estar operado y administrado por el gobierno municipal, en virtud de que la mayoría de servicios que proporcional los ayuntamientos benefician la propiedad inmueble. Tal es el caso del drenaje, alumbrado público, agua potable, pavimento de calles, recolección de basura, etc.

Siempre y cuando exista estabilidad en la economía nacional, el impuesto predial puede producir ingresos estatales, puesto que el valor de los bienes inmuebles, por lo menos para fines fiscales, no varían en tanta proporción como los ciclos económicos. Esto se convierte en desventaja en periodos inflacionarios, que harán perder ingresos a los ayuntamientos, si no cuentan con catastros en constante actualización.

3. Al igual que el Gobierno Federal, el ayuntamiento puede contar con empresas públicas para promover y fomentar el desarrollo económico y social del municipio.

Para poner en práctica la Reforma Municipal los ayuntamientos cuentan con un instrumento importantísimo que son las empresas públicas municipales, estas pueden ofrecer una serie de ventajas para la población, destacando las siguientes:

a) Apoyar el ingreso del ayuntamiento lo que se logra de 2 formas: La primera consiste en generar utilidades por sus operaciones de mercado y la segunda mediante los impuestos y contribuciones locales que debe cubrir.

b) Aumentar el empleo en el municipio. Con ello puede lograrse que los habitantes se arraiguen en su lugar de nacimiento, con lo cual se evita la emigración hacia las grandes ciudades o al exterior.

c) Contribuyen al aumento de la oferta y la demanda de bienes y servicios para satisfacer los requerimientos de la población en el municipio.

d) Contribuyen a reducir la carrera inflacionaria. Este es otro de los objetivos prioritarios de la política económica nacional. Debido a que las empresas públicas municipales deben vender sus productos a precios más bajos que los particulares, pueden ayudar a regular los precios en la región.

4. La institución municipal puede jugar un papel trascendente en el proceso de desarrollo regional y nacional, para lo cual se proponen las siguientes medidas para mejorar su economía.

a) En una política fiscal sana es fundamental guardar un equilibrio entre gasto y financiamiento, para ello se deberán tomar en cuenta, quiénes van a ser los beneficiarios últimos de las obras y servicios públicos, de ello se debe derivar el justo pago por las prestaciones recibidas.

b) El impuesto predial y servicios públicos deben ser el pivote fundamental de los ingresos municipales. Esto se logra con padrones fiscales actualizados, y con convenios para que el estado administre temporalmente el predial. Debería ser una obligación para los gobiernos estatales capacitar técnicamente al personal de los municipios, para que puedan administrar adecuadamente los ingresos.

c) En el campo de los derechos, el cobro por el servicio de agua potable debe ser lo más equitativo posible, para evitar derechos, y proporcionar a las comunidades que aún carecen de él. Los ingresos por el servicio de agua potable y el impuesto predial pueden ser las dos grandes fuentes de ingresos de los municipios urbanos.

d) Las contribuciones especiales de mejoras pueden ser fuentes adecuadas para allegarse fondos para la construcción de obras públicas. Para que este tipo de contribuciones sea equitativo deberá cobrarse a los individuos la parte proporcional del beneficio a que hayo dado lugar la construcción de la obra pública.

e) Las autoridades del Gobierno Federal, estatal y municipal, deben reconocer que las participaciones no son un subsidio demigrante, ni una concesión graciosa o voluntaria, sino que forman parte del sistema fiscal nacional. Esta propuesta va encaminada a que el Congreso de la Unión revise el monto de participaciones federales en los impuestos que les corresponden a los municipales. Actualmente les toca el 3.5 por ciento del total de impuestos recaudados en el país. Si se quiere alcanzar la verdadera descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, esas participaciones tendrán que elevarse hasta llegar cuando menos al 6 por ciento de los impuestos nacionales, sin afectar a las participaciones federales que les corresponden a los estados.

f) Los municipios urbanos pueden aumentar sus ingresos extraordinarios con la emisión de títulos de deuda pública a través del apoyo de algún organismo federal, para financiar proyectos de obras de desarrollo urbano. Estos proyectos a financiar deberán ser obligatoriamente autoliquidables; en ese sentido, la creación de empresas públicas municipales para administrar esas inversiones es una excelente opción.

g) Es indispensable que las entidades federativas realicen convenios con estado y municipio, que funcionen como Convenio Unido de Desarrollo (CUD), donde la finalidad es proporcionar ingresos extraordinarios a los municipios por parte del gobierno estatal, para financiar obras de desarrollo urbano que requiera con prioridad el municipio adscrito en dicho convenio. Los gobiernos estatales aportarán cuando menos el 50 por ciento del costo de la obra. Algunos estados ya cuentan con estos convenios.

h) Derivado de la Ley Nacional de Planeación y de la ley estatal respectiva, cada municipio deberá contar con su plan de desarrollo. Con dicho documento se determinará qué obras y servicios son prioritarios y permitirá la adecuada distribución de los recursos de que disponen los ayuntamientos. Si el municipio cuenta con recursos exceda, se hace imprescindible darle más eficiencia a sus erogaciones. La implementación del plan municipal de desarrollo será uno de los puntos que logran afianzar la instauración de la Reforma Municipal.

i) El problema principal de cualquier gobierno es el presupuesto. Sin lugar a dudas con la aplicación correcta de las reformas al artículo 115 Constitucional, los ingresos de los municipios crecerán. Lo que implica contar con procedimientos administrativos modernos para darle eficiencia al gasto municipal. En esta perspectiva, el sistema del presupuesto por programas puede servir para cumplir ese propósito.

ii) Para promover el desarrollo microrregional e

incentivar la actividad económica local se requiere la implementación de las empresas públicas municipales. El marco legal está previsto, --artículos 25 y 113 constitucionales-- para que los gobiernos municipales tengan participación dentro del proceso de desarrollo local. Las ventajas que traería la operación de las empresas públicas municipales son las siguientes: apoyan el ingreso de los ayuntamientos, aumentan el empleo, combaten la inflación e incrementan la oferta y demanda de bienes y servicios. Para consolidar la reforma municipal la creación de empresas públicas municipales es uno de los pasos fundamentales.

5. El municipio no cuenta con los recursos financieros suficientes para hacer frente a las necesidades de su desarrollo. Los planes de desarrollo socioeconómico municipal, sin dejar de ser un oneroso esfuerzo y una buena guía para las acciones del municipio, deberán reconsiderarse en contenido, objetivos, metas, estrategias y jerarquización de la inversión de corto, mediano y largo plazo.

La entrega a los municipios de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria constituye la mayor esperanza para fortalecerlos financieramente. Las medidas ya tomadas han incrementado los ingresos municipales en forma inmediata, pero sólo representan las bases para lograr una mejoría en el financiamiento del futuro desarrollo municipal.

A nivel nacional, municipio y estado tendrán que reordenar la administración de contribuciones y actualizar los valores catastrales, los cuales se han recagado, por la inflación y por las deficiencias de operación del catastro, ocasionando la inequidad de valores catastrales y fiscales desde hace décadas.

La administración de estas contribuciones por parte del municipio obliga a reorganizar su tesorería, en concordancia con su nivel de desarrollo, al principio, con los sistemas ya establecidos por el estado, pero con la perspectiva de ajustarlos a su realidad municipal.

El rendimiento de estas contribuciones en manos del municipio podría incrementarse de inmediato de uno a diez y ésto constituye una base financiera para el desarrollo municipal.

El rendimiento de estas contribuciones en manos del municipio podría incrementarse de inmediato de un a diez y ésto constituye una base financiera para el desarrollo municipal.

6. En el marco de la pobreza municipal, las participaciones ocupan un lugar importante como fuente de recursos para financiar su desarrollo. Sin embargo, dadas las

finalidades del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuanto a justicia distributiva del ingreso público y armonización de criterios en materia tributaria se refiere, se deben formular algunos comentarios en busca de una mejor distribución de los ingresos que haga posible la descentralización de la vida nacional.

a) La posición del municipio, y, por lo tanto, su capacidad financiera derivada de las participaciones es obligada y no voluntaria por virtud de la adhesión del estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

b) El monto de las participaciones municipales en impuestos federales es el mínimo fijado en la ley de Coordinación Fiscal como parte del porcentaje determinado para el estado. Los procedimientos para la determinación del porcentaje de participación del estado sancionados por la reunión nacional de funcionarios fiscales, consideran como base fundamental la recaudación obtenida por las entidades federativas, con ello se mantiene la vieja estructura de la distribución de los ingresos de economía pública.

c) La mayor eficiencia y productividad del Sistema Tributario Federal en cooperación con los estatales y municipales produjo un aumento en los ingresos de los estados y municipios, lo cual resultó benéfico para estos dos niveles de gobierno.

d) Las finanzas municipales en el mediano y largo plazo han quedado sujetas a la eficacia con la que pueda operar el Sistema Tributario Federal, pero si la federación no corrige las deficiencias de un sistema tributario, tampoco los estados y municipios podrán obtener aquellos ingresos que potencialmente son capaces de producir las fuentes tributarias.

e) Para mejorar entonces esta fuente de financiamiento del municipio, se podría pensar en las siguientes posibilidades:

1) Establecer controles internos con el propósito de que el municipio pueda comprobar periódicamente las cantidades que recibe con la oportunidad que establecen las mismas disposiciones.

2) A mediano plazo esperar la mejoría de los coeficientes de participación. Esta mejoría deberá hacerse sobre la base de reconocer, por parte de la Federación, que no podrá lograrse la transformación económica y social del municipio en plazo razonable, mientras los recursos financieros de la nación se mantengan centralizados en la Tesorería de la Federación.

3) A largo plazo continuar la redistribución de las

competencias fiscales. Esta medida se podrá adelantar si el municipio lograra administrar eficientemente las contribuciones ya recibidas. Una administración eficiente colocaría al municipio en posición conveniente para solicitar la asignación exclusiva de otras fuentes de ingresos.

7. Es indispensable modificar sustancialmente la administración financiera del municipio y su organización, con el fin de lograr una recaudación que se acerque al rendimiento potencial de las fuentes tributarias y a un manejo transparente de los recursos.

La reorganización administrativa del Área financiera, deberá considerarse:

a) La especialización de la tesorería municipal en la administración de las contribuciones, con estricto apego a la Ley de Ingresos.

b) La creación del órgano administrador y directo del presupuesto de egresos para encauzar a la comuna en el proceso de planeación-programación-presupuestación, que permita el manejo de los recursos mediante un presupuesto por programas.

c) La creación del órgano de vigilancia, control y evaluación gubernamental, que garantice el cumplimiento de programas y honestidad de los manejos, mediante la reforma necesaria de la Ley Orgánica del Municipio Libre, que le asigne facultades y obligaciones para actuar con los órganos de fiscalización y control estatales y federales. Con ello, adquirirá la independencia para promover y desarrollar sus acciones hasta sus últimas consecuencias.

8. Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, los derechos por la prestación de servicios públicos y las contribuciones de mejora o derechos por cooperación producen ingresos por debajo de su capacidad potencial debido a una deficiente administración.

El municipio no cuenta con registros de contribuyentes depurados y actualizados. Las bases para la determinación de impuestos y derechos se encuentran subvaluadas desde hace muchos años y a veces décadas; no se emplea el procedimiento de control de obligaciones al contribuyente moroso; el procedimiento administrativo de ejecución se encuentra en olvido y, no produce los efectos para los que se estableció. La tesorería municipal no proporciona servicios de orientación y asistencia al contribuyente; las liquidaciones de impuestos se elaboran al margen de las disposiciones tributarias y se hacen efectivas con la amenaza de clausura; y no se da el trámite formal a los recursos administrativos de la ciudadanía.

9. La transferencia constitucional de competencia en favor del municipio no significa, por sí misma, la reforma municipal, sino la base fundamental para llevarla a cabo. Ella será posible cuando se dé la normatividad necesaria para que los ayuntamientos puedan asumir institucionalmente el poder que se les confirió, cuando se reorganicen administrativamente, se programen, formulen sus reglamentos anuales e instructivos; cuando sean capaces de guiar su acción mediante un plan de gobierno trienal realista, ajustado a sus responsabilidades y a sus recursos financieros.

El apoyo técnico se tendrá que desarrollar en los siguientes ámbitos:

a) En la administración para planear y programar sus actividades; vigilar permanentemente el cumplimiento de los programas autorizados; ejercer sus funciones dentro del ámbito competencial que le fije al marco jurídico municipal; proponer los medios de modernización administrativa; y, establecer la comunicación permanente con la población.

b) En las finanzas para fortalecer la captación, utilización y correcta aplicación de los recursos que forman parte de la hacienda municipal; diseñar los sistemas de contabilidad y control interno que permitan dar claridad al manejo de los recursos, utilizar los recursos municipales procurando la máxima eficiencia; y, controlar el ejercicio del presupuesto de egresos verificando su aplicación. En este campo, de acuerdo con la categoría del municipio, se necesita establecer un sistema de administración tributaria municipal con alta capacidad de respuesta, un sistema de programación-presupuestación para la elaboración e implantación del presupuesto por programas; y, un sistema de vigilancia, control y evaluación municipal.

c) En la reglamentación para formular y expedir los reglamentos que norman la vida municipal tanto en su aspecto orgánico como en el funcional, para contar con la base jurídica necesaria para la prestación de los servicios públicos a su cargo y para la regulación de las actividades de los particulares que inciden sobre la vida comunitaria.

d) En el desarrollo urbano para participar en aquellas acciones donde el municipio es recurrente con otras actividades estatales y federales.

10. La capacidad financiera del municipio también está determinada por la naturaleza y la estructura de su presupuesto de egresos, el cual fija las metas y los objetivos de la comuna, tiende a controlar e integrar las diversas actividades de las unidades administrativas y trata de guiar al organismo para que se den los efectos deseados. El sistema municipal de planeación debe conducir a la

elaboración y establecimiento del presupuesto por programas para responsabilizar al sistema político, producir información clara al Congreso local sobre el uso de los recursos y evitar problemas con la legislatura como resultado del ejercicio de sus facultades de fiscalización. Esto lleva al municipio a una posición que le permitirá ampliar su cobertura financiera para el desarrollo y así tratar de lograr, a corto plazo, la proporción de uno, a uno entre el gasto corriente y la inversión.

BIBLIOGRAFIA:

Legislación consultada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

7a. ed., Trillas, México, 1990.

Constitución Política del Estado de México: ed.,

Bringas Hermanos Editores, México, 1976.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Ed., Bringas Hermanos Editores, México, 1976.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana.

Espasa editores, Barcelona, 1924, Tomo XII.

Obras consultadas:

ACOSTA ROHENO: Teoría General del Derecho Administrativo, ed. Porrúa, S.A., México, 1979.

BURGOS IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano;

5a. edición, de la ed., Porrúa, S.A., México 1984.

BREMER CARIAS ALLAN: El Sistema Económico Mixto, Libertad económica, Planificación y Ordenación del Territorio. Harra, serie Monográfica, Caracas, Venezuela, 1980.

DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO: Derecho Financiero Mexicano, 1988.

DE OLIVEIRA IVES ORLANDO TITO: Curso de Derecho Municipal, ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 960.

DIEZ, MANUEL MARIA: Derecho Administrativo, ed., OMEBA, Buenos Aires, 1945, Tomo I.

ESQUIVEL Y OREGON TORIBIO. Apuntes para la Historia del Derecho en México, ed. Polis, México, 1938, tomo II "Nueva España".

FONROUGE, CARLOS H. GIULANI. Derecho Financiero. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1977, Vol. I.

FORSTHOFF, ERNEST. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956 (Distribuido por: Cárdenas Editor y Distr.)

FRAGA CASINO: Derecho Administrativo: 20a. edición, de la

ed., Porrúa, S.A., México, 1980.

SUTMAN VALDIVIA ISAAC: Humanismo Trascendental y Desarrollo; segunda reimpresión, de la ed. Limusa., México, 1978.

SCHAA CAMPOS MOISES: La Reforma Municipal, 2a. edición, de la ed. Porrúa, S.A., México, 1968.

POSADA ADOLFO. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna; Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927.

RENDON HUERTA BARRERA TERESITA: Derecho Municipal; 1a. ed. de la ed., Porrúa, S.A., México, 1965.

REYES PONCE AGUSTIN: Administración de Empresas, primera parte; Décimo quinta reimpresión, de la ed. Limusa, México, 1975.

TENA RAMIREZ FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, S.A., México, 1968.

UGARTE CORTES JUAN: La Reforma Municipal; 1a. edición, de la ed., Porrúa, S.A., México.

VAZQUEZ MARTINEZ CUARTEROC: Principios de Administración por objetivos, ed. Diana, México, 1947.

VILLEGAS BARRAVILBAGO, P. Derecho Administrativo. EUDORA, Buenos Aires, 1950. Tomo II.