

879309

19

2ej.

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Clave : 879309

LOS CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL
ENTRE EL ESTADO Y EL MUNICIPIO.

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE VACA ESPARZA.

CELAYA, GTO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1988.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

LOS CONVENIOS DE COORDINACION
FISCAL ENTRE EL ESTADO Y EL MUNICIPIO.

I N D I C E

	<u>HOJA</u>
INTRODUCCION	1 - 2
CAPITULO PRIMERO	
I.- Actividad Tributaria del Estado.	3 - 13
A).- Federaci3n	
B).- Estado.	
C).- Municipio.	
CAPITULO SEGUNDO	
I.- La Doble Tribuaci3n.	14 - 22
CAPITULO TERCERO	
I.- Los Convenios de Coordinaci3n Fiscal	23 - 37
A).- Antecedentes.	
B).- Marco Legal.	
C).- Objeto.	
CAPITULO CUARTO	
I.- El H. Ayuntamiento como Autoridad Fiscal	38 - 65
A).Impuestos Municipales.	
B).- Derechos Municipales.	
C).- Productos Municipales.	
D).- Aprovechamientos Municipales.	
CAPITULO QUINTO	
I.- La Coordinaci3n Fiscal entre Estado y Municipio	66 - 85
A).- Marco Constitueional.	
B).- Marco Legal (Ley Org3nica Municipal).	
C).- El convenio como reglamento.	
CONCLUSIONES	86 - 96
BIBLIOGRAFIA	97
LIBROS	98 - 100

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

Las reformas al artículo 115 constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983, constituyen desde el punto de vista jurídico; en nuestro sistema, un cambio radical en la concepción de la estructura de los tres niveles de la esfera de representación del Estado: Federación, Estado y Municipio.

Con estas reformas, el Municipio deja de ser una entelequia jurídica; doctrinariamente hablando o un apéndice del ejecutivo estatal en la práctica para convertirse jurídica y prácticamente en polo de desarrollo.

Las posibilidades de cambio y desarrollo del Estado Mexicano a partir de la reforma al precepto constitucional citado, son insospechadas, apenas estamos barruntando algunas modificaciones estructurales al sistema, forma y fondo cambiarán substancialmente a medida que cobren carta plena de naturalización las nuevas interrelaciones jurídicas derivadas de la reforma constitucional.

De inmediato, surgió a la vida nacional, como medida emergente y en consecuencia transitoria, una relación jurídica, que enlaza la tradición y la modificación o innovación, me refiero a los Convenios de Coordinación Fiscal, que en el caso a estudio no es entre Federación Estado sino Estado Municipio.

Pretendo con este trabajo hacer un análisis de esa relación jurídica. He manifestado a manera de prólogo, que el convenio es y será una medida transitoria. Estoy convencido de ello. El Municipio a medida que evolucione y se fortalezca financieramente, irá creando sus propios mecanismos de recaudación, que al final de cuentas eliminen la necesidad de recurrir a Entidades de Derecho Público diferentes a fin de recibir algo que constitucionalmente le pertenece como con sus propios ingresos.

De otra manera no puede entenderse la reforma Constitucional. Esta es la mas trascendente de las múltiples habidas a la Constitución. el reconocimiento pleno del Municipio como base de la estructura en que se sustenta el Estado y la República, reconocen la autonomía del Municipio y otorgarle constitucionalmente la fuente directa de percepción de sus recursos, es abrir nuevos caminos al desarrollo nacional, es en otras palabras la forma natural y racional del desarrollo.

Precisamente ahí radicará lo básico lo toral de mi trabajo, la manera en que los Municipios por carecer de recursos técnicos y humanos, tienen que recurrir a las entidades federativas, que se cuentan con tal infraestructura para que a traves de ellas se recojan los dineros de los municipios, y que para tal auxilio se le dé visos de legalidad se llega a cristalizar a traves de la forma legal llamada convenios, apoyados precisamente y fundamentándose para ello en los nuevos criterios administrativos, lo que da la permisión necesaria a estos entes para celebrar dichos actos, para que ahora se a traves de lo económico el Municipio mexicano en general llegue a tener la importancia que le otorga la carta fundamental, esto, señores solo se logrará teniendo una hacienda fuerte económicamente hablando y así hablaremos de los Municipios de nuestra República como algo floreciente y no en el lastimoso estado en que se encontraban antes de la atinente reforma constitucional. Pero que quede bien claro que durante mi trabajo no pretenderé descubrir el hilo negro ni utilizaré la ironía o satanizar el si tema que ya tiene suficiente en la actual situación económica, también con los enemigos y detractores a la patria, pero tampoco se crea que pretendo evangelizar el mismo, sino mi posición será mas o menos ecléctica y propositiva y en ocasiones daré mi opinión en los puntos torales, y daré conclusiones a mi entera y completa capacidad.

CAPITULO PRIMERO

ACTIVIDAD TRIBUTARIA DEL ESTADO

- a) Federación
- b) Estado
- c) Municipio.

El Estado tiene en nuestra época una serie de actividades que son sumamente variadas y amplias y van desde la conservación de la sociedad, la salvaguardia de su independencia, la seguridad, la conservación del orden jurídico, la justicia, la tranquilidad, tanto exteriores como interiores, hasta el progreso social, económico, educativo, sanitario y cultural.

Cabe indicar que el Estado para señalar las actividades concretas y atender las necesidades sociales del crecimiento económico, la seguridad, la construcción de obras públicas, de educación, de impartición de servicios, ya sea, públicos o administrativos, necesita de elementos económicos para de esta manera se produzca y para obtener y aplicar los satisfactores que cubran totalmente las necesidades sociales, en toda la comprensión estatal.

A los gastos que el Estado realiza para el cumplimiento de su actividad desde lo genérico la teoría financiera o sea lo relativo a la hacienda pública les llama gastos públicos y a los ingresos que debe obtener para hacer frente a estos gastos les llama ingresos públicos.

Así es prioritario básico y fundamental que para que el Estado cumpla con sus fines teleológicos, realice actividad financiera esto es, recaudación de dineros, que formen su hacienda y así obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas en el entendimiento que dicha actividad tendrá un doble aspecto, entrada de dinero y salida de dinero, activo y pasivo, gastos e ingresos.

Justamente, esta actividad del Estado mexicano, es de carácter nacional, la cual no persigue fines de lucro, sino la utilización de todos' esos fondos monetarios para la satisfacción de las necesidades para el progreso del Estado.

Existe dualidad de recepción de fondos, vía de derecho público y vía ' de derecho privado, cabe hacer el comentario que si el Estado dependie' ra de los particulares en forma voluntaria difícilmente obtendría de ' ellos, las contribuciones necesarias para hacer frente al gasto públi- co; así, se ha llegado al concepto de que el Estado necesita de sus ' ciudadanos determinadas prestaciones pecuniarias, sin que tenga la ' obligación de otorgar a cada uno de ellos en particular una contra--- prestación equivalente y sin que sea necesaria la voluntad o el consen' timiento de dichos súbditos para exigirlos y así ha nacido el concep' to de tributo que el Estado exige en función de su soberanía a los ' súbditos que en una forma o en otra perciban ingresos.

Ya se indicó en líneas precedentes, que el Estado puede obtener ingre- sos por vías de derecho público y de derecho privado, los ingresos por vía de derecho privado son relativos a modo de ejemplo podemos mencio- nar, ingreso por vía de herencia, cuando no existan herederos, legados, donaciones y adquisiciones por vía de prescripción.

En lo referente a los ingresos de derecho público, que con las percep- ciones que en dinero o en especie, obtiene el Estado como autoridad ' de los particulares, conforme a las disposiciones legales y cuyo pago' es obligatorio, su régimen jurídico lo encontramos desde el punto de ' vista Constitucional en el numeral 31 Fracción IV del máximo Código ' Político, el que asienta literalmente ...son obligaciones de los me- xicanos contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipio, en la forma proporcional y equitativa que dis- pongan las leyes. (1)

(1) Flores Zavala Ernesto, en su obra Elementos de Finanzas Públicas ' Mexicanas. Pág. 190, 191.

- 1.- Establece la obligación para todo mexicano de contribuir a los gastos públicos.
- 2.- Reconoce, que las entidades que tienen derecho a percibir impuestos son la Federación, el Estado y el Municipio.
- 3.- Que el Estado y Municipio que pueden gravar son los de la residencia de la persona.
- 4.- Que los impuestos se deben establecer por medio de leyes.
- 5.- Que se deben establecer para cubrir los gastos públicos.
- 6.- Que deben ser equitativos y proporcionales.

Por lo tanto, conforme a nuestra Carta Magna, la calidad de sujeto activo recae en la Federación, Estado y Municipio, con la salvedad que solo la Federación y los Estados tienen protestad jurídica tributaria, dado que los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma, de las contribuciones que les señalen las legislaturas de los Estados, fuera de esas entidades, ningún otro organismo o corporación puede en nuestro país ser acreedor de créditos fiscales.

Pero queda una interrogación, solo los mexicanos tienen la obligación de pagar impuestos? y no así los extranjeros?. El numeral es muy claro dado que solo se refiere a los mexicanos, pero tampoco se prohíbe que la obligación se haga extensiva a los extranjeros, si para ello atisbamos la ley de nacionalidad y de naturalización de 5 de Enero de 1934, en el artículo 32, se impone a los extranjeros y personas morales extranjeras la obligación de pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquiera otra prestación precuniaria siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población, donde residen.

Abundando sobre lo anterior el Código Fiscal de 1938, en el artículo 21 Fracción II, expresamente menciona como sujetos de impuestos a los extranjeros que residen en la República o fuera de ella, los Códigos

Fiscales de 1966 y el de 1985, reconocen como sujetos pasivos a toda persona física o moral, mexicana o extranjera, así también lo reconoce la ley del Impuesto sobre la Renta, aún cuando la Constitución Federal solo habla de mexicanos.

En otro orden de ideas, se entiende, cuando la Constitución dice que el mexicano debe contribuir a los gastos públicos del Estado y Municipio en que resida, esto es, es determinante para este caso el domicilio del sujeto pasivo, concepto de domicilio para los efectos del derecho tributario, que faculta a gravar a la entidad o Municipio en que el causante tiene su domicilio y a contrario sensu, esta prohibido para los Estados y Municipios gravar a los que no residan en ellos.

También la obligación tributaria debe ser ordenada por una ley, y en el caso concreto la norma aplicable, es la ley de ingresos, la cual contiene una enumeración de los ingresos que puede percibir la entidad pública, al hacerla imponer también la obligación de pagarlos y declara vigentes y obligatorias las leyes reglamentarias de cada impuesto o derecho, estas leyes están limitadas, en su vigencia, a un ejercicio fiscal, y si no se menciona al ingreso que reglamentan a la nueva ley, automáticamente pierden su valor.

Así la ley de ingresos se entiende una norma imperativa y general porque establece la obligación principal de pagar los impuestos, derechos y demás conceptos que menciona y al hacerlo la vigencia de las demás leyes tributarias a que de otra manera dejarían de estar en vigor.

Cuestión debatida es que el impuesto debe ser proporcional y equitativo. Significa acaso que solo se pueden imponer cuotas de carácter proporcional? creemos que no es posible separar las dos palabras sino interpretar la expresión proporcional y equitativa, como significado de justicia, esto es, que los impuestos deben ser justos, para ello, se requiere de la realización de los principios de generalidad y uniformidad.

Es decir, que todos los que tienen una capacidad contributiva, paguen ' algún impuesto y este represente para todos el mínimo sacrificio posi-- ble.

Por ende, el principio de generalidad se acota, cuando se dice, que no' todos deben pagar los impuestos sino que "todos" los que tienen capaci-- dad contributiva paguen algún impuesto, y que este represente para to-- dos el mínimo sacrificio posible.

Y, de uniformidad se cumple cuando los impuestos al ser cumplidos por ' todos los que deben contribuir a los gastos públicos representa igual ' sacrificio mínimo, pero también, se puede aplicar a una ley impositiva' aislada, y entonces debe entenderse en el sentido de que todos aquellos cuya situación generadora del crédito fiscal, sea igual, sean tratados' por igual, ésto es, en términos estrictos, debiendo existir igualdad en la renta o capital, en el origen de éstos, en las circunstancias perso-- nales, etc.

Desde este punto de vista, los impuestos, bajo pena de ser inconstitu-- cionales deben ser proporcionales y equitativos en la forma que dispon-- gan las Leyes Federales y locales.

El criterio de la Suprema Corte. Un impuesto se ajusta a la equidad en' los términos de la Máxima Latina *Ubi-dem ratio idem jus*, es decir "cuando a sujetos con capacidad contributiva y de iguales actividades funcio-- nales se les trata en un plano de igualdad y se pliega a la proporcio-- nalidad cuando el impuesto se aplica en función de la capacidad contri-- butiva del sujeto del crédito fiscal. (E)

(2) Ramírez Fonseca Francisco, Manual de Derecho Constitucional. ' Pág. 164.

Así pues, como dice el Maestro Gabino Fraga " La proporción en el impuesto, no se forma de la universalidad, de su pago, sino de su relación con los capitales que afecta". Por ello los economistas no reputan desproporcional a la contribución que paguen pocos o muchos, en virtud de ser muchos o pocos los dueños de valores, sobre el cual recaiga sino a la que se exige sin tener en cuenta la cuantía de esos valores. (5)

Así una contribución igual para todos los capitales sin considerar la desigualdad sería del todo desproporcionada y por lo tanto se faltaría a este requisito de equidad.

Como colchón, del punto debemos decir, que la proporcionalidad se aplica a todos, pero se aplica acorde a su capacidad económica, individual, esto es, que en razón de los impuestos no se puede poner cuota fija, por diferente recepción de ingresos, así cada cual contribuye de manera proporcional y progresiva, o sea, se gana mucho se paga mucho se gana poco se paga poco.

La equidad por lo tanto, se refiere a la justicia y en materia contributiva se debe entender un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Con anterioridad se dijo que los sujetos activos del impuesto son Federación, Entidades Federativas y Municipios, es oportuno señalar la facultad impositiva de cada una de las entidades mencionadas, así la facultad impositiva de la Federación desde el punto de vista constitucional se fundamenta en el artículo 73 Fracción VII, para las Entidades Federativas en el artículo 124 y para los Municipios, en el artículo 115 Fracción II.

(5) Gabino Fraga. obra al Derecho Administrativo. Pág. 164.

Dice el Doctor Miguel Acosta Romero " En México, se ha interpretado como materia impositiva propia de la federación para terminar con el problema de la superposición de gravámenes o doble tributación, todas las actividades que señala el artículo 2º Constitucional, o sea, minería, petróleo, aguas, bosques, electricidad, y los impuestos referidos sobre comercio exterior; sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos, concesionados o explotados por la Federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fosforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza ".
(4).

En relación con lo anterior se comenta, que tales gravámenes son exclusivos de la Federación que puede admitirse por el contrario la concurrencia de los Estados, pero de ninguna manera, estos son los únicos que la Federación puede establecer pues no es de admitirse que sean suficientes para cubrir sus necesidades ya que solo representan una mínima parte, de los renglones de tributación que anualmente enumera la Ley de Ingresos del Erario Federal.

Pero, la facultad impositiva de la Federación no excluye en principio la de los Estados, para fijar y cobrar impuestos, por ello nace el problema analizado ya que los Municipios no tienen facultad tributaria porque sus ingresos les son fijados por las legislaturas de los Estados, sin embargo no se me escapa el hecho de que se puede gravar con impuestos estatales - municipales, una fuente ya gravada por la Federación, y así hacerla una pluralidad de impuestos.

El Maestro Acosta Romero dice "El sistema de participación a los Estados y Municipios en Impuestos Federales", de las convenciones Fiscales Nacionales que se han celebrado, entre otras finalidades han tenido

(4) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo. Pág. 620.

Las de buscar soluciones a los problemas de concurrencia impositiva y participación a las Entidades Federativas y a los Municipios se obtuvo la reforma de la última parte de la Fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución en la que se reconoce el principio de que las Entidades Federativas participen de ciertas contribuciones especiales como también a los Municipios, esta reforma no resolvió el problema ya que dejó a las leyes secundarias fijar la participación a las entidades federativas, fijar el porcentaje correspondiente a los Municipios en el impuesto sobre energía eléctrica, lo cual no pareció suficiente. (5)

El sistema de participación a los Estados tuvo como punto de partida ciertos impuestos participables, así como el impuesto sobre ingresos mercantiles, pero no se detuvo ahí y a través de convenios de coordinación en otros impuestos, cuyas facultades eran concurrentes a través de las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1978, se llegó a la conclusión de que para lograr este objetivo, todos absolutamente todos los impuestos federales, incluido el impuesto al comercio exterior debían ser participables a los Estados, y sobre bases justas, olvidando el sistema tradicional que propició y acentuó desequilibrios regionales, pues el mayor beneficio lo recibían las entidades federativas de mayor desarrollo social y económico, el siguiente paso fue la promulgación de coordinación fiscal (Diario Oficial del 27 de diciembre de 1978, en vigor el primero de enero de 1980), los objetivos de esta ley conforme al artículo uno, son:

- 1.- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados y Municipios y D.F.
- 2.- Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas locales y Municipales en los ingresos federales.
- 3.- Distribuir en esas entidades las participaciones.
- 4.- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

(5) Acosta Romero Miguel.- OP. CIT. Pág. 620.

5.- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La Reforma Fiscal y los Impuestos en México, de acuerdo con las etapas de reforma administrativa y fiscal y los convenios de coordinación, los principales impuestos federales, locales y municipales que existen en México hacia 1981 son: (6)

1.- Impuestos federales; Impuestos sobre la Renta; Impuesto al valor agregado; Impuesto sobre Producción y Servicios; Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón; Impuesto sobre Adquisición de inmuebles; Impuesto sobre automóviles nuevos; Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; Impuesto sobre servicios públicos en que intervengan empresas concesionarias de primera mano de aguas envasadas y refrescos; Impuestos a la minería; Impuestos al petróleo; Impuesto a la exportación; impuesto a la importación y contribuciones al IMSS e Infonavit.

La Ley de Ingresos de la Federación para 1982, señalaba el régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos, organismo público descentralizado federal, el que debe pagar 102 millones de pesos diarios, incluyendo días hábiles e inhábiles, por dos conceptos de actividad, en materia de petroquímica y por la importación y exportación de Petróleo crudo; debe entenderse estos pagos diarios no como impuesto definitivo sino como provisional.

2).- Impuestos de las entidades federativas.- Para obras de planificación, loterías, rifas, sorteos y concursos, diversiones, espectáculos y aparatos mecánicos para diversiones y espectáculos públicos y foráneos, sobre boletos de diversiones y espectáculos que concedan derecho de apartado; vehículos que no consumen gasolina, matanza de ganado, sobre honorarios por actividades profesionales, sobre juegos y apuestas permitidas, por uso de agua de pozos arte

(6) Acosta Romero Miguel OP. CIT. Pág. 629.

sianos, por substitutos de estacionamientos, el 15% adicional.

3).- *Impuestos Municipales.*- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, anuncios en vía pública, espectáculos en vía pública, ingresos obtenidos por molinos de masa, tortilleras, panaderías y pollerías, pescaderías y marisquerías, fábricas de pasteles y galletas, perfumerías, carbonerías, libros y revistas, bienes muebles, libros y revistas, bienes muebles usados, vehículos tirados por animales, aparatos mecánicos y juegos accionados por monedas, uso de agua de pozos artesianos.

Derechos que cobra el Estado por los servicios que presta, ejemplo: Migratorios, consulares, por servicios de registro por ejemplo: Registro Federal de vehículos, derechos de autos, servicios aduaneros, forestales, de educación, etc.

Aportaciones de Seguridad Social.- I.M.S.S., Infonavit, Isate, Foviste, etc., productos que son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado así como por el uso y aprovechamiento o enajenaciones de bienes de dominio privado.

Los aprovechamientos, que son los recargos, multas y demás ingresos de derecho público esto es, recargos, gastos de ejecución y la indemnización por no cubrir las contribuciones dentro del plazo fijado.

A lo anteriormente señalado deberemos de encontrar la justificación legal de las facultades impositivas del Estado, en sus tres niveles de competencia, la tributación concurrente y en consecuencia la participación; la tributación exclusiva y por último la coordinación fiscal para la administración de los Impuestos Municipales por parte de las Entidades Federativas.

Uso y aprovechamiento o enajenaciones de bienes de dominio privado.

Los aprovechamientos, que son los recargos, multas y demás ingresos de derecho público esto es, recargos, gastos de ejecución y la indemnización por no cubrir las contribuciones dentro del plazo fijado.

A lo anteriormente señalado deberemos de encontrar la justificación legal de las facultades impositivas del Estado, en sus tres niveles de competencia; la tributación concurrente y en consecuencia la participación, la tributación exclusiva y por último la Coordinación Fiscal para la Administración de los Impuestos Municipales por parte de las Entidades Federativas.

CAPITULO SEGUNDO

LA DOBLE TRIBUTACION

El problema de la concurrencia impositiva.- Conforme al artículo 51 Fracción IV de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Federación, los Estados y los Municipios, son sujetos activos de la relación Tributaria, es decir, que el Congreso Federal puede establecer impuestos en relación al primero de los antes citados y los Congresos Locales para los otros dos, pero el Constituyente de 1917, no hizo discriminación impositiva, para cada una de las 3 esferas de competencia enunciadas y al estar indeterminadas las facultades sobre las fuentes y objetos tributarios surgen problemas de interpretación y de concurrencia impositiva aunque para ello no se pretenda disculpar ésta falla de la Carta Magna vigente, hemos de hacer notar que las Constituciones de 1824 y 1857, tampoco contenían base alguna para la distribución de la materia Tributaria, pero antes de profundizar sobre el punto consideramos oportuno proporcionar información sobre lo que se entiende por concurrencia impositiva o doble tributación y para ello, haciendo un exhaustivo análisis de las obras apropiadas, se llegó a lo siguiente:

LA DOBLE TRIBUTACION.- La doble impositición se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya los establezca una misma Entidad o bien, porque concurren en esa fuente dos ó más Entidades diversas. (7)

La facultad impositiva de la Federación no excluye en principio la de los Estados para fijar y cobrar impuestos de aquí nace el serio problema de la duplicidad, y a veces la pluralidad de impuestos sobre la misma fuente impositiva. (8)

(7) Flores Zavala Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, México, 1968. Pág. 293.

(8) Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1968. Pág. 317.

Por último las disposiciones constitucionales transcritas plantean el problema consistente en determinar si la facultad impositiva que provee la Fracción VII solo debe ejercitarse por el Congreso de la Unión en la materia que alude la Fracción XXIX (ambas Fracciones del artículo 73 de la Constitución General de la República), o en cualquiera otras no incluidas en ella, ésta última hipótesis origina el fenómeno que se conoce como doble Tributación en el sentido de que alguna materia, no comprendida en la Fracción XXIX, es susceptible de gravarse tanto por la Legislación Federal como por la de los Estados. (9)

Apuntadas las opiniones de los autores, creemos oportuno dejar sentado que el problema de la doble imposición no se habría presentado si en las Constituciones de la República se hubiera determinada el campo impositivo de cada una de esas entidades, es decir, si se hubieran señalado los impuestos y derechos, que cada una de ellas podía percibir pero las Constituciones de 1857 y 1917, deliberadamente no hicieron esta delimitación y creemos que para ello los constituyentes de 17, siguieron el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, que tampoco hace esta delimitación precisamente para dejar en la posibilidad tanto a la Unión como a los Estados para establecer los impuestos necesarios para cubrir sus necesidades con la única excepción de los impuestos sobre exportación e importación que son exclusivos de la Unión.

Alejandro Hamilton, en el *Federalista* refiriéndose a los preceptos de la Constitución Norteamericana dice: Que la necesidad de una jurisdicción concurrente, en ciertos casos resulta de la división del Poder soberano y agrega en otra parte que las facultades concurrentes dan lugar a un impuesto sea inoportuno en cuanto que concurriría con uno ya establecido pero habría, esto es, no habría imposibilidad Constitucional de establecerlo.

(9) Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1984. Pág. 642.

D'n. Ignacio Vallarta, Ilustre Constitucionalista, al fundar su voto ' en el Amparo pedido contra la contribución impuesta a las fábricas de ' hilados y tejidos por Ley de Ingreso de 5 de Junio de 1879.- Sostiene ' que la Federación está en libertad de establecer los impuestos que es- ' time necesarios sin estar limitada solo a los de exportación e importa- ' ción, y Acuñación de Moneda, porque de otra manera carecería de senti- ' do que la Fracción VII dijera que podían establecer las contribuciones ' necesarias para cubrir el presupuesto....

De lo anteriormente transcrito se infiere que al no reservarse fuentes ' de Tributación exclusivas a la Federación y los Estados, y teniendo ' ambos la misma facultad de imponer contribuciones resultó que una mis- ' ma materia se grava dos veces, tal es el caso del Impuesto sobre la ' Renta por poner un caso de doble Imposición, que grava en las Cédulas ' primera, segunda y tercera a las Sociedades que explotan negocios Co- ' merciales Industriales o Agrícolas y en Cédula Sexta a los socios que ' integran esas Sociedades, así resulta que se grava tanto a la Sociedad ' como a sus miembros separadamente, y surge la interrogante como justi- ' ficar la existencia de este doble gravamen, dado que se desprende con ' claridad la existencia de este doble gravamen, y no hay para los dos ' impuestos sino una sola fuente, que es la utilidad o renta percibida ' por la Sociedad que antes de ser distribuida está sujeta a cédulas pri- ' mera, segunda o tercera, y al ser distribuida real o técnicamente está ' sujeta a la cédula sexta, porque es de explorado derecho que existe ' la regla general que debe evitarse la doble disposición porque es con- ' traria al principio de justicia pues la fuente doblemente gravada se ' encontrará en situación de desigualdad frente a otras gravadas por un ' solo impuesto y porque la doble imposición constituye un obstáculo pa- ' ra el desarrollo de cualquier país ya no hablemos de un país quebrado ' económicamente hablando como el nuestro.

Pero, es indiscutible que el Congreso de la Unión y las Legislaturas ' de los Estados tienen facultades concurrentes en materia de impuestos,

pero no exclusivas, es decir, que el Congreso de la Unión puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública y gravada por el Estado, es decir, que la competencia que establecen las Fracciones VII y XXIX, del artículo 73 Constitucional, que respectivamente disponen:

FRACCION VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Y la

FRACCION XXIX.- Para establecer contribuciones:

- 1.- Sobre Comercio Exterior.*
- 2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.*
- 3.- Sobre Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.*
- 4.- Sobre Servicios Públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.*
- 5.- Especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Señalando esta Fracción que las Entidades Federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine y que las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.*

Es oportuno hacer notar que el listado transcrito no es de ninguna manera limitativo para la Federación en cuanto a percepción Tributaria, y que de ninguna manera la duplicidad impositiva peca contra el principio proclamado en el artículo 124 Constitucional, el cual aplicado a la esfera Tributaria apoyaría la conclusión de que no teniendo dicho Congreso facultad expresa para establecer contribuciones en materia distinta de las enumeradas en la Fracción XXIX, las leyes respectivas serían de la incumbencia de las legislaturas locales, sin embargo esta conclusión no puede válidamente sostenerse por la permisión que tiene

La Federación acorde lo señalado en el artículo 73, Fracción VII de nuestra Carta Magna, que le dá la facultad que estriba en imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de donde la esfera Federal puede decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar los gastos o erogaciones que debe efectuar la Federación, para la atención de los muchos servicios y necesidades públicas a su cargo así como de sus múltiples órganos.

Sino se hubiera dado tal atribución sobrevendría el caos económico en el mundillo estatal porque se estrangularía la actividad económica financiera del Estado Federal, sería imposible esa actividad que no puede sujetarse a la interpretación rigorista y aislada del consabido principio.

Así pues, la doble tributación es decir la concurrencia Legislativa Tributaria entre la Federación y los Estados en las materias distintas de las previstas en la Fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional, se justifica plenamente más que desde un ángulo jurídico desde el punto de vista de las necesidades económicas del Estado Federal y de las Entidades Federativas.

Pero es inconcluso, que en el Estado mexicano vivimos todavía en un Estado de Derecho que es de observancia General para gobernantes y gobernados y sería contrario a derecho el pensar en el presente caso se trata de estudiosos del derecho se acepte una situación contraria al derecho y a la razón, como es el caso de la doble Tributación.

Pero este complejo problema no tiene cartas de naturalización y exclusividad en México, sino de gran parte del mundo en países como Africa del Sur, Alemania, Austria, Dinamarca, Estonia, España, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Estado Libre de Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Noruega, Países bajos, Polonia, Rumania, Suecia, Suiza y U. R. S. S., se presenta este fenómeno por

motivos diversos, ya que si en el pasado se reconoció el principio de territorialidad, de las leyes Tributarias, en el mundo contemporáneo, se vino por tierra el mismo y por eso precisamente se ha presentado el problema de la doble tributación pues si cada país reconociera que solo tiene derecho a gravar las rentas originadas en su territorio y si siempre fuera posible determinar la renta originada dentro de cada territorio no se presentaría este problema. El problema se presenta porque un país, sostiene que tiene el derecho de gravar a sus nacionales por el solo hecho de ser los grava por las rentas que perciben dentro de su país de origen y en el extranjero y a su vez el país extranjero afirma su derecho a gravar por los diversos conceptos de sujeción personal (por su nacionalidad, domicilio o residencia, en estos casos, el Estado grava a esas personas teniendo en cuenta su situación económica general cualquiera que sea la ubicación de la fuente de las rentas o de sus bienes) y, sujeción real (al mismo tiempo tiene derecho para gravar las rentas creadas y los bienes situados en su territorio, sin tener en cuenta las cualidades de las personas que las perciben o poseen es decir, sin tener en cuenta la nacionalidad, su domicilio, etc.), así los países han tratado de solucionar el problema a través de Convenios Internacionales, como también a través de reuniones internacionales como la de la Cámara de Comercio Internacional, que tuvo un congreso sobre doble imposición en Londres en 1922. Pero profundizar más sobre el tema no nos ocuparemos dado que el estudio de la doble imposición internacional, rebasa las pretensiones del presente trabajo.

Si guiendo con el problema de la doble imposición local, la cual como ya se sostuvo es contraria a derecho y ha sido motivo para que la Suprema Corte haga a un lado la interpretación Norteamericana, que habla adoptado Vallarta para admitir en su lugar " que los Estados no pueden gravar una materia que aunque no expresamente primitiva de la Federación, desde el punto de vista fiscal, sin embargo es materia Federal", Ejemplo: Los productos del subsuelo (impuestos al petróleo, minas, etc.)

Sin embargo, cabe señalar que la Jurisprudencia no es suficiente para' solucionar el problema de la doble Tributación el cual es de naturaleza técnica y Legislativa, por ello, el problema se ha tratado de solucionar a través de Convenciones Nacionales, ocupándonos de transcribir lo esencial del tema:

La primera reunida en 1925, llegó a una serie de conclusiones que enjuiciaron severamente en su exposición de motivos a nuestros constituyentes de 57 y 17, por haber emitado de Norteamérica el régimen de concurrencia impositiva, la iniciativa presidencial se pronunció por un ' respecto de facultades fiscales entre la Federación y los Estados, así fuera provisionalmente mientras la experiencia del sistema aconsejaba' medidas definitivas....

La segunda Convención Nacional Fiscal, que se efectuó en 1933, como ' consecuencia de la segunda convención se llevaron a la Constitución ' dos reformas la primera el principio de participación Federal y Esta-- tal en determinados impuestos y la segunda reforma a través de ella se facultó a la Federación para establecer contribuciones, asentándose ' igualmente que las Legislaturas locales fijaran el porcentaje corres-- pondiente a los Municipios en sus ingresos, por concepto de impuesto ' sobre energía eléctrica.

La tercera Convención Nacional Fiscal, reunida en 1947, difunde nueva ' política fiscal, en base a la coordinación y no la exclusividad de im-- puestos ni de sumisión de los Estados al poder central en relación con el problema de la concurrencia fiscal, la convención formuló un pro--- yecto de Plan Nacional de Arbitrios, esta tercera convención tuvo como propósito fundamental renunciar de una vez por todas al frustrado pro-- yecto de distribuir los impuestos entre la Federación y los Estados y' los Municipios en que se habían empeñado inútilmente las dos primeras' convenciones fiscales en su lugar se pensó en la participación de to-- das las Entidades, en el rendimiento del sistema Tributario de acuerdo

con las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendada.

Es concluyente que la coordinación fiscal estaba llamada a reemplazar a la tantas veces proyectada delimitación de los campos impositivos y esta última convención que nos trajo la clave al crear el Plan Nacional de Arbitrios, que determinó y delimitó los ingresos fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios, dividiéndolos en 3 grandes aspectos.

- a) Ingresos privativos.
- b) Ingresos de participación.
- c) Ingresos de Legislación concurrente.

Así se abandona la idea de dotar a los Estados con impuestos privativos, el problema de la doble tributación que justificamos en aras de la Teleología del Estado en líneas precedentes trata de respetar ahora la justicia y equidad, hacia los gobernados, dando participaciones de la Federación y de los Estados en impuestos únicos, siendo las participaciones de dos clases las:

- 1) Obligatorias Constitucionales.
- 2) Las concertadas voluntariamente por los Estados con la Federación.

Así, es como se ha expedido la ley de impuestos sobre ingresos mercantiles, de 1947, que reconoce dos tasas.

- I) Una perteneciente a la Federación sustitutiva de ciertos impuestos del timbre y de la contribución adicional Federal, y;
- II.- La correspondiente a los fiscos locales a condición de que deroguen sus impuestos generales sobre el comercio y la industria.

Y, también, se ha dictado la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federa-

ción y los Estados del 29 de diciembre de 1933, que creo la Comisión ' Nacional de Arbitrios, el nuevo sistema a base de participaciones, es' más práctico y realizable además de respetuoso que el anterior de la ' autonomía de los Estados. Sin embargo es criticable que los Estados no cuenten con un solo arbitrio lo que mengua su autonomía.

CAPITULO TERCERO

LOS CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL.

- 1.- Antecedentes.
- 2.- Marco Legal.
- 3.- Objeto.

El estado según ya hemos visto para el cumplimiento de sus fines utiliza innumerables instrumentos jurídicos en el desarrollo de su actividad, la que ha ido ampliándose, abarcando concepciones nuevas y campos hasta hace poco desconocidos, constituyendo también nuevos cometidos estaduales y vemos que en la actualidad realiza operaciones financieras comerciales e industriales, e interviene con los particulares en las más variadas formas.

Ahora bien, no siempre el Estado actúa por vía imperativa, sino que solicita de los particulares ya sean personas físicas o jurídicas colectivas, que en forma consciente o voluntaria concurren a la realización de determinadas obras a la producción de bienes y servicios ya sean personales o servicios públicos mediante el instrumento jurídico que constituyen los convenios y contratos, es decir, la administración pública y los particulares en forma consciente y voluntaria, mediante acuerdos contractuales ayudan a la satisfacción de las necesidades colectivas, al mismo tiempo que estimulan los intereses de la iniciativa privada a través de beneficios mutuos que armonizan el interés colectivo con el interés de los particulares.

Es de advertirse como la administración pública celebra contratos de carácter administrativo donde se desdobra su personalidad al comparecer como parte igual ante particulares despojándose de su imperio comparece como parte igual al sujetarse a una relación bilateral de carácter de derecho civil, es destacada la actividad que despliega la administración pública como autoridad ante los particulares y que con el

avance del presente capítulo quedará debidamente establecida de manera objetiva es decir de manera ejemplificada, así queda plasmado el doble carácter de la administración pública al comparecer como parte igual y por otro lado como autoridad, pero lo más importante de este trabajo es el tratamiento dado por la administración pública sobre los convenios o contratos que celebran entre sí las entidades públicas, órganos centralizados, descentralizados, esto es, en sus tres esferas de competencia, Federal Local y Municipal.

Es preciso, dejar establecido que lo toral del tema a tratamiento radicará primariamente a dar concepto de lo que es convenio o contrato desde el punto de vista del derecho civil, dejar sentado igualmente el concepto administrativo de los mismos y tratar de establecer la legalidad de estas formas jurídicas así como su propio objeto.

El contrato se define como un acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones; es una especie dentro del género de los convenios.

El convenio es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos reales o personales; por lo tanto el convenio tiene dos funciones:

Una positiva, que es crear o transmitir obligaciones y derechos y otra negativa: Modificarlos o extinguirlos.

Preferimos decir derechos reales y personales y no derechos patrimoniales, en virtud de que pueden existir derechos personales de contenido extrapatrimonial.

Dentro de la terminología jurídica se ha hecho una distinción entre contratos y convenios en sentido estricto: Al contrato se le ha dejado la función positiva, es decir, el acuerdo para crear o transmitir dere-

chos y obligaciones y al convenio en sentido estricto, le corresponde la función negativa de modificar ó extinguir esos derechos y obligaciones.

El convenio *latu sensu*, comprende ambas funciones, artículo 1792 del Código Civil vigente en el D.F. y territorios Federales "Convenio es el acuerdo de dos ó más personas para crear, transmitir, modificar ó extinguir obligaciones.

Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de Contratos (Artículo 1793).

El contrato crea derechos reales o personales, ó bien, los transmite pero el contrato no puede crear derechos distintos. Hay derechos no patrimoniales como son los políticos, los públicos, los de potestad y los del Estado Civil. El contrato no puede referir ni a la creación ni a la transmisión de éstos derechos no patrimoniales y por esto se dice, que el matrimonio no es un contrato, ó bien, es un contrato *sui generis* ó un acto de estado civil en su aspecto fundamental y un contrato sólo en sus efectos patrimoniales. Los derechos y obligaciones que engendra el matrimonio pueden ser patrimoniales o no patrimoniales; las obligaciones de fidelidad entre los cónyuges de vida en común, etc., no son patrimoniales y sin embargo no creada por ese acto jurídico.

En los derechos y obligaciones que engendra o transmite el contrato no sólo hay derechos personales, sino también reales. Dado que existen contratos que originan derechos reales y personales y pueden haber contratos -- que exclusivamente tengan por objeto dar nacimiento a derechos reales. En todos los contratos traslativos de dominio, se da nacimiento a derechos personales y reales..... (10)

(10) *Rojina Villegas Rafael, compendio de Derechos Civil Tomo IV relativo a Contratos, Editorial Porrúa, S.A., 1981, Pág. 7 y 8.*

A manera de preámbulo para el estudio de los contratos en particular, tiene una gran utilidad práctica la exposición de los principios comunes a todos los contratos (como por ejemplo, de los contratos onerosos, de los contratos de ejecución continuada de los contratos con prestaciones recíprocas), ya que al estudiar cualquier contrato en particular deben siempre tenerse presentes esos principios y reglas aunque se den por presupuestos. Estas normas generales o propias de cada grupo de contratos, a imitación del Código Civil Francés, suelen incluirse dentro de la Teoría General de las obligaciones; pero su gran importancia y su desproporcionada extensión parecen indicar la conveniencia de destacar con individualidad propia de la Doctrina general del contrato (Messineo), a la que nuestro legislador denomina reglas generales de los contratos (1858), ya que el contrato es la fuente ordinaria o normal de las obligaciones (Saleilles), que no está limitada a los bienes sino que se extiende a las personas y a la familia, pues en el orden extrapatrimonial el matrimonio y la adopción son también contratos (Josserand).

Es asimismo oportuno un estudio de los contratos en general porque ha ido creciendo la opinión de que la noción y la utilidad del contrato tienden a desaparecer, por la prevalencia de los intereses sociales sobre los intereses individuales pues ya se proclama la "decadencia del contrato", al dirigismo contractual, la publicización del contrato, queriendo dar a entender con tales expresiones que hoy día la voluntad de las partes juega un papel muy limitado y secundario en la formación del contrato con la intervención cada vez mayor del Estado en el contenido del mismo. Dentro del terreno patrimonial existe una oposición entre obligaciones contractuales y obligaciones extra-contractuales, fundada en la plasticidad de las obligaciones contractuales porque en estas las partes crean y modelan ellas mismas su ley, pues dan el lazo obligatorio que las va a unir al establecer que ellas quieren determinar el objeto, la duración y las modalidades del mismo, deciden la combinación de obligaciones con varios acreedores con varios deudores, regulan el modo de ejecución y las consecuencias

del incumplimiento, por el contrato cuando la deuda nace de una fuente extracontractual se presenta bajo la forma mas simple y muy a menudo ' tiene que recurrirse inmediatamente a su ejecución. (1)

Por otra parte, cabe destacar que mediante una nueva disposición que ' no existía en los dos Códigos Civiles anteriores el actual Código Ci--vil reconoce la máxima importancia del contrato, al erigir los princi--pios generales de los contratos nada menos que en las normas generales aplicables a toda clase de convenios y de actos jurídicos (1859). Así' por ejemplo, las normas para la interpretación de los contratos (1851' a (1857), son de aplicarse substancialmente para la interpretación de' los testamentos (1859), como lo confirman en concreto varios preceptos positivos.

El Convenio y el Contrato el Código Civil, distingue entre convenio y' contrato, pues considera a éste la especie y a aquel el género; "Con--venio es el acuerdo de dos o mas personas para crear, transferir, modi--ficar o extinguir obligaciones" (1792) y contratos son "los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos" (1793).

Esta distinción tiene su antecedente en el Código Civil Francés que ' distingue la convención o acuerdo de voluntades que es el género del ' contrato que es el acuerdo de voluntades para dar nacimiento a una ' obligación. A manera de ejemplo observa Pothier, cuyas ideas inspira--ron en gran parte a dicho ordenamiento, que hay acuerdo de voluntades y no existe contrato, en la promesa que hace el padre a su hijo de re--compensarle con un viaje el éxito de sus estudios dado que en rigor no se crea una obligación jurídica a cargo de dicho progenitor.

Sin embargo la mencionada distinción no es ya reconocida en la actuali--dad, pues el vigente Código Civil Italiano la ha eliminado (Art. 1321), y nuestro mismo Código Civil, hace desaparecer toda importancia de ' ella al establecer que los principios relativos a los contratos se '

(1) Planiol.

aplican a todos los convenios (1859), lo cual hace que en realidad resulte ya bizantina la diferencia entre convenios y contratos. (18)

De las opiniones transcritas para elucidar y establecer la diferencia entre Contrato y Convenio, creo que la más atinada es la de Ramón Sánchez Medal, ya que como bien lo asienta dicho autor no existe diferencia entre lo que es contrato y convenio, dicha afirmación está plasmada en nuestra Codificación Civil al establecer el numeral 1859 "Que los principios relativos a los contratos se aplican a los convenios", postura que recoge el derecho administrativo como a la postre se verá en el proceso de desarrollo del presente trabajo.

Trataremos de dar una idea general y unitaria del concepto convenio o contrato. Para los efectos administrativos consideramos dichos términos sinónimos, dado que el uso y la costumbre administrativa así los identifica, al margen de la distinción de matices que hace el Código Civil para el Distrito Federal, que en su artículo 1792, define al convenio como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones y da el nombre de contrato a los convenios que producen o transfieren dichas obligaciones (artículo 1793).

El significado semántico de contrato es: Pacto o convenio entre partes sobre materia o cosa determinada y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidos.

El contrato o convenio puede ser concebido como un acuerdo de voluntades que crea obligaciones y derechos para las partes que lo celebran para realizar un objeto determinado que puede ser específico para cada una de ellas y cuyo cumplimiento pueda ser exigido por cualquiera de ellas.

Según la doctrina civil los elementos de existencia del contrato son:

(18) Sánchez Medal Ramón de los Contratos Civiles, Editorial Porrúa, S.A. Pág. 3 y 4.

El consentimiento y el objeto posible; y, los elementos de validez la capacidad de las partes, el consentimiento expresado sin vicios, la licitud del objeto, motivo o fin y la forma. (13)

"Los contratos de la administración se presentan bajo dos formas distintas. Por una parte, la administración puede realizar sus negocios jurídicos con los particulares, bajo la forma de contratos de derecho privado, es decir, contratos idénticos a aquellos de los particulares tal como están regidos en el Código Civil. En efecto la administración puede comprar un terreno u otro inmueble amigablemente, puede vender productos del dominio privado del Estado; puede dar en arrendamiento o arrendar amigablemente un inmueble, etc., la administración recurre muy frecuentemente a este tipo de contrato; ello es la regla en el campo del dominio industrial y comercial del Estado. Pero la administración Pública puede realizar también actos bilaterales que si bien tienen naturaleza contractual como consecuencia de su contenido la relación jurídica que surge de ellos es una relación de derecho administrativo y por tanto estarán sometidos a normas jurídicas autónomas algunas de las cuales distintas del derecho privado. Estos contratos forman parte dentro de los contratos de la administración la categoría particular de los contratos administrativos. (14)

A continuación se plasman en el presente casos objetivos de cuando la administración pública concreta con los particulares.

1).- CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO.- Cuando los órganos de la administración Pública central o descentralizada celebran contratos de arrendamiento con los particulares para la instalación de sus oficinas generalmente en ellos no se estipulan cláusulas exorbitantes del derecho civil, ni situaciones que caigan dentro del derecho público, salvo los artículos 4º y 5º, del Código Federal de Procedimientos Civiles, res--

(13) Acosta Romero Miguel. OP. CIT. Pág. 509 y 510.

(14) Brewer Carías Allan R., Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, Caracas, 1964.

pecto que a la Federación y a los organismos de la administración pública' no se les podrá ejecutar ni ordenar medidas de apremio.

2).- CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES.- Hay ocasiones en que la administración pública, requiere de los consejos, de las consultas' o de la opinión técnica de profesionistas que están dedicados al ejercicio de su profesión, y que, por diversos motivos, no quieren ser funcionarios' o empleados públicos, entonces la administración pública para obtener sus' servicios profesionales, los contrata bajo la forma de un convenio de pres tación de servicios profesionales sujeto eminentemente a las normas de . ' derecho civil.

3).- CONTRATOS DE COMODATO Y DONACION.- Existen supuestos en los que la ' administración pública, con el propósito de ayudar a instituciones o funda ciones de beneficencia pública o privada, les cede gratuitamente determi nados bienes o les permite su uso también gratuito. Los contratos de como dato o donación se rigen por normas de derecho civil.

4).- CONTRATOS DE DERECHO MERCANTIL.- Están sujetos a la legislación mercan til, entre otros contratos que celebra la administración pública: Los ' fideicomisos aquellos en los cuales actúen como fideicomitentes las Secre tarías de Estado, los Departamentos de Estado, organismos desconcentrados' y descentralizados, así como las sociedades mercantiles de Estado y que se constituyan en alguna institución fiduciaria autorizada se rigen por nor-- mas del derecho mercantil, con algunas modalidades que establece el dere-- cho público; aplicable también la ley General de Títulos y Operaciones de' Crédito y la ley General de Instituciones de Crédito y organizaciones au-- xiliares ejemplos el Fideicomiso para la habitación popular del Banco Na cional de Obras y Servicios Públicos y el Fideicomiso a través del cual el Banco de México, S.A., maneja el fondo de cultura económica.

CONTRATOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Existen dos tipos en sentido estricto: El de obras públicas, y el de Sumi-

nistro; y, abastecimiento:

Y, la serie de contratos o convenios administrativos que celebra la administración pública en el desarrollo de su actividad general.

En cuanto al primer tipo de contratos o sea administrativos, formalmente será contrato administrativo aquél en el cual una de las partes sea el Estado, a través de un órgano de la administración pública o de los organismos descentralizados, estos contratos tienen características:

1.- Será contrato administrativo, si tiene por objeto satisfacer el interés general, ejemplo: Construir una carretera.

Criterio relativo a la jurisdicción de los tribunales que se encargan de conocer de las controversias surgidas con motivo de la interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos. En el caso de los contratos de obra pública, son competentes los Tribunales Federales, ya que así lo dispone el artículo 50 segundo Párrafo de la Ley de Obra Pública que dice textualmente "Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de esta ley, o de los contratos celebrados, serán resueltos por los Tribunales Federales".

CRITERIO DE LAS CLAUSULAS EXHORBITANTES.

Se señala en la doctrina que es típico de los contratos administrativos el que contengan cláusulas exhorbitantes, es decir, en las cuales la administración pública tiene una serie de derechos que en cierta forma rompen con el principio tradicional de Derecho Civil de Igualdad de las partes en un contrato; esas cláusulas son por ejemplo: En el contrato de obra, la de especificaciones y planos que se imponen al contratista, la de suspensión de obras y modificación de las mismas sin indemnización, las cláusulas de rescisión unilateral, etc.

HECHOS DEL PRINCIPE.

En relación a la voluntad de las partes que intervienen en los contratos se ha aceptado que el Estado siempre está en ventaja jurídica respecto al contratante, pues tiene facultad de dejar sin efecto el contrato administrativo en caso de su incumplimiento o en el supuesto de que las necesidades colectivas o el interés general así lo requieran, de variar las condiciones y circunstancias del contrato dentro de ciertos límites, de variar la extensión de la obligación del contratante, de rescindir unilateralmente el contrato de ejecutarlo forzosamente o por un tercero, en casos de morosidad. A estas circunstancias les llama la Doctrina "Hechos del Principe".

Hasta aquí con los contratos administrativos, ya que el extender sobre los mismos no abarca lo que se pretende con el presente trabajo.

LOS CONVENIOS O CONTRATOS QUE CELEBRAN ENTRE SI DIVERSAS ENTIDADES PUBLICAS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.

La federación y las entidades federativas con cierta frecuencia celebran convenios para coordinar algunas de las actividades que podríamos calificar de paralelas entre ellas, así tenemos en:

MATERIA FISCAL, se han celebrado convenios de coordinación como ejemplo, los que firmó el Gobierno Federal, representado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, con los Estados de Hidalgo, San Luis Potosí, Tabasco, Campeche, Tlaxcala (Publicadas en el D. O. de 22 de Marzo de 1971), Tamaulipas y Morelos (publicados en el D. O., de 2 de abril de 1971). Convenios para el cobro de la tasa especial del 10% (impuestos sobre artículos de lujo que estableció la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a partir del 1º de enero de 1971) y del que los Estados de la Federación podrán percibir el 40% de la recaudación obtenida de la que a su vez participaran a los Municipios de las entidades en un 15%.

Se prevé que estos convenios se realicen para cobro de impuestos, siempre y cuando no haya gravámenes locales incompatibles, la recaudación que da a cargo del Gobierno Federal y éste, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cubre a las entidades federativas en los primeros 10 días de cada mes, la parte que les corresponda en la recaudación. Las partes pueden renunciar al convenio, previa notificación de 60 días de anticipación.

Convenios que celebra el Presidente de la República con los gobiernos de las entidades federativas y con los Municipios para la prestación de servicios públicos, ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito que favorezca el desarrollo integral de las propias entidades federativas (Art. 22 de la LOAPF).

CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION.

Los convenios únicos de coordinación fueron introducidos a partir de diciembre de 1977 y se celebran entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas, o sea, entre dos personas jurídicas de derecho público y la finalidad de estos contratos, es buscar el consenso de las voluntades y de la acción federal y local para concertar acciones conjuntas, para atender asuntos de competencia concurrente y estimular el desarrollo económico y social de las entidades federativas y forman parte de la estrategia de un procedimiento de planeación general, sectorial y a la vez regional.

Casos prácticos sobre convenios de coordinación.

1).- Convenio que celebra el Ejecutivo Federal con el Gobierno Libre y Soberano de Campeche relativo a la recaudación y administración del impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, así como de los causantes mayores etc., (D. O. de 19 de abril de 1976 SHCP).

2).- Convenio que celebra el Ejecutivo Federal con el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Coahuila, relativo a la recaudación y administración del impuesto al ingreso global de las empresas, de los causantes menores, así como de los causantes mayores etc., (D. O. de 19 de abril de 1976 SHCP).

3).- Convenio celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el Gobierno del Estado de Michoacán, para la administración del Impuesto sobre tenencia, o uso de automóviles y para evitar la circulación ilegal de vehículos de procedencia extranjera dentro de la territorialidad del Estado (D. O. de 1° de noviembre de 1976 SHCP). (15)

MARCO LEGAL.

Establecer la reglamentación de los contratos que celebra la administración y de los contratos administrativos, es una situación difícil y compleja por lo tanto, ya que en México no existe una ley que regule en forma sistemática y unitaria ni a los contratos que celebra la administración ni a los contratos administrativos, aunque existen muchas disposiciones aisladas, lo que complica la problemática de analizar cuando se está en presencia de un contrato sujeto a Derecho Privado y cuando frente a un contrato administrativo sujeto a derecho público, pero para dar una respuesta al cuestionamiento y sistemática de la presente debo enfatizar para los presentes casos que cuando se celebre un contrato de este tipo se atenderá tanto a normas de Derecho Público como de Derecho Privado para establecer la legalidad de estos instrumentos jurídicos.

En relación con los convenios o contratos que celebran las Entidades públicas con las Entidades Federativas y los Municipios, "La base legal para la celebración de los convenios de Coordinación Fiscal consideramos

(15) Acosta Romero Miguel O P. CIF. Fags. 529, 530, 531 y 532.

que se encuentra en los artículos 31 Fracción IV y 73 Fracción XXIX de ' la Constitución. (16)

BASES LEGALES DEL APOYO A ESTADOS Y MUNICIPIOS.

El acuerdo de 2 de diciembre de 1976, publicado en el Adiarario Oficial de ' 6 del propio mes y año, por el que el Ejecutivo Federal celebra convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar ' las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que les compete de ' manera concurrente, así como en aquellas de interés común, considera que, en acatamiento a las disposiciones constitucionales sobre el Municipio ' libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados es preciso fortalecerlo como órgano de ' participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno.

Se considera también que, el Gobierno del Estado tiene la intención de ' establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal con los Municipios de la entidad, procurando su fortalecimiento y mayor participa-- ción en el desempeño de sus responsabilidades públicas.

De acuerdo con lo anterior se celebran los convenios de coordinación a ' los tres niveles, para establecer una forma de realización de programas ' específicos de desarrollo que comprenden un sistema de coordinación admi-- nistrativa y fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios. (17)

Para completar el marco legal de los "Convenios ó Contratos de Coordina-- ción Fiscal", la base en la que se sustentan desde el punto de vista le-- gal, los Estados y Municipios lo establecen las reformas al artículo 115'

(16) Acosta Romero Miguel. OP. CIT. Pág. 529

(17) Ochoa Campos Moisés, la Reforma Municipal, Editorial Porrúa, 1985. ' Pág. 451.

Constitucional, en su Fracción IV, "La adición contempla que los Municipios convengan con los Estados para que estos administren sus contribuciones (es decir, les prestan servicios de recaudación), tomando en cuenta que un número significativo de ellos carece de capacidad técnica para hacerlo directamente.

OBJETO.

La coordinación fiscal entre la federación, los Estados y los Municipios tiene por razón cinco aspectos fundamentales:

a).- Reexaminar las bases de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el fin de llegar a una mayor equidad fiscal.

b).- Introducir elementos reformadores a la estructura legal tributaria, mediante la modificación o adopción de gravámenes.

c).- Aglutinar y dar cohesión al sistema Tributario en los tres niveles, para hacer homogéneas las normas existentes, dar operatividad a los conceptos y facilitar su difusión y cumplimiento.

d).- Modernizar la administración Tributaria.

e).- Establecer las bases y los mecanismos de coordinación entre los esquemas fiscales de la federación los Estados y los Municipios. (18)

Es indiscutible que el Estado mexicano necesita una mejor distribución de los ingresos, en sus tres niveles, esto es Federación, Estado y Municipio, para de esta manera terminar con el raquitismo que padecen los Estados y Municipios a quienes se deberá de encuadrar en un marco de IGUALDAD, desde el punto de vista económico, se debe insistir que todo lo preconiza-

(18) Ochoa Campos Moisés. OP. CIT. Pág. 449.

do en las reuniones y convenciones Nacionales Fiscales, se lleve a cabo, se hagan trabajos y se forme infraestructura sobre todo en los Municipios para que de manera directa recauden lo que por derecho le corresponde, que efectivamente la Secretaría de Hacienda lleve a todos los Municipios, Seminarios de Técnica y preparación sobre Recaudación Fiscal, para que se cumpla efectivamente con el objetivo de los convenios de coordinación fiscal, ó sea, lograr mejor equilibrio en la distribución de los ingresos Tributarios entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fin de que cada uno de ellos pueda realizar los fines que le son propios y mediante la asistencia técnica se corrija y armonice los respectivos sistemas Tributarios, a efecto de que produzcan los ingresos que las Entidades requieren para financiar sus gastos públicos y exigir a cada entidad federativa, dicte su Ley de Coordinación Fiscal para que cada Estado coordine su sistema fiscal con sus municipios y se establezcan los montos, ésto es la determinación de participación que en forma anual le corresponda a cada Municipio, bases, ésto es, los criterios de política-económica, social y administrativa que de manera explícita se establezca para la distribución de participaciones y plazos, ésto es que se debe fijar la entrega oportuna de dichas participaciones.

CAPITULO IV

EL H. AYUNTAMIENTO COMO AUTORIDAD FISCAL.

- 1).- Impuestos Municipales.
- 2).- Derechos Municipales.
- 3).- Productos Municipales.
- 4).- Aprovechamientos Municipales.

El ayuntamiento es una autoridad de carácter Fiscal, pero antes de fijar los límites o el carácter de autoridad fiscal del mismo y para entender mejor esto, debemos de precisar ¿Qué es el Municipio? ¿Qué es el Ayuntamiento y su trascendencia Político Social en México?.

En la transformación social de los pueblos, desde la vida nómada, a la sedentaria, desde los clanes, a las tribus, el establecimiento domiciliario determina primitivamente el Municipio.

"Desde que el hombre fija su asiento social sobre el suelo, y lo convierte en base de la convivencia con sus semejantes, y construye viviendas, formando alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced ó a causa más que de parentesco de la proximidad o contigüidad espacial, surge aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadores de servicios comunes, que, a la larga constituirán la materia de un régimen, que al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común territorial se convertirá en un régimen local o Municipal" (19)

HISTORIA

El Municipio en Grecia.- Existe la discusión acerca del concepto de Municipio y está influenciado en mayor o menor grado por los griegos y los

(19) Adolfo Posada, Régimen Municipal de la ciudad Moderna. Pág. 28 y 29.

romanos y es una discusión cronológica del concepto y de la influencia de un concepto moderno interrelacionado de griego y romano. Existió en las antiguas ciudades griegas una escisión definitiva: A pesar de su contigüidad formaban siempre dos sociedades totalmente separadas y diferentes, pues entre ellas no solamente había una distancia territorial, sino algo más profundo: La diferencia en el culto, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano. (20)

Cada ciudad por exigencias de carácter religioso debía ser absolutamente independiente, pues era necesario que cada cual poseyese su Código propio, cada una tenía su religión y de ésta emanaba la ley, cada cual debía tener su justicia soberana, sus fiestas religiosas, su calendario (los meses y los años no podían ser los mismos en dos ciudades, pues la serie de actos religiosos era diferente); su moneda particular (en el origen solía marcarse con su emblema religioso); su peso y medida. Basándonos en estas exigencias de carácter religioso se concluye que la organización municipal era totalmente autónoma e independientemente que no existía ningún lazo sino exclusivamente el de área geográfica a ello se le atribuye que Grecia no pudo tener una identificación ni formar un cuerpo compacto y la única organización fue la de la ciudad.

Posteriormente se empiezan a dar relaciones entre ciudades mediante pactos, alianzas o asociación momentánea que tenían por objeto aprovechar algún beneficio o rechazar algún peligro pero aún con estos lazos de unión las ciudades continúan con su autonomía esta autonomía de organización municipal se da cuando cambia con las ideas religiosas y en consecuencia nacen varios movimientos revolucionarios y dan origen al estado de mayor dimensión y regido por otras reglas y desaparecen el régimen municipal,

(20) Teresita Rendón Huerta, Curso de Derecho Municipal. Pág. 46.

dándose nuevas formas de gobierno, atribuida esta causa según los historiadores a dos causas fundamentales:

1).- Causa de Orden Moral, consistente en la transformación de ideas religiosas y creencias.

2).- Causa Material, como resultado de las conquistas que se inician con la conquista romana pasando por la conquista visigoda y germana.

Las instituciones municipales desaparecen y las ciudades antiguas ya no existen la victoria del cristianismo marca el fin de una organización municipal en Grecia con una marcada transformación de carácter social.

EL MUNICIPIO ROMANO.- Dada la trascendencia de los fundamentos y el amplio desarrollo jurídico que tuvo el pueblo romano, es importante conocer el origen del Municipio.

Primeramente, hemos de señalar el origen del concepto municipio: "El término Municipium deriva de *munia capere*, que sería el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público. Esta aceptación seguiría a un *foedus*, tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El *populus romanus* garantizaba en ese tratado al Municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación. Nacía así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades. Pero en el Municipium había un *populus* que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, pues, en el Municipio una doble ciudadanía ya que el habitante del Municipio tenía derechos políticos romanos. Pero este problema del derecho de ciudadanía es difícil. Por una parte, es cierto que el ciudadano de Roma no podía ser ciudadano de otra ciudad italiana, pero por otro lado, parece exacto afirmar que algunos habitantes de Municipios pudieron conservar su derecho local, su ciudadanía en su ciudad de origen, siendo al mismo tiempo ciudadanos romanos. Esto tuvo lugar, sobre todo, en los Municipios constituidos

sobre base de un tratado. (21)

En este sentido el Municipio decaé cuando los habitantes de las colonias' latinas y de ciudades conquistadas pueden obtener una sola ciudadanía y ' el término de ciudadano romano fué tanto para Roma como para sus colonias.

Así tenemos que se establecen varios tipos de Municipios en el Municipio' Romano:

OPTIMO IURE, que tenían el Jus Suffragii y el jus Honorum y se administra- ban de manera independiente, pues tenían una asamblea del pueblo, un sena- do y Magistrados, aun cuando este tipo de organización jurídica fueren ' calcas de las formas de organización romana.

CAERITES. Tenían los derechos civiles excepto el derecho político, fre- --- cuentemente se administraban así mismo, o bien les era enviado un prefec- to delegado por Roma, el sufragio universal no era utilizado en estas . ciudades.

LOS AFRAU. Que no tenían ninguna ventaja pagaban más tributos y tenían ' que pagar impuestos especiales.

En medida que el imperio se va consolidando el municipio pierde faculta- des y se instaura la República que se divide en provincias que eran gober- nadas por Consules y Preconsules mismos que eran removidos cada año y en base a los edictos que promulgaban a su actividad se le denominó Edictum' provinciale y así encontramos el antecedente mas remoto de Derecho Municí- pal.

En este periodo y aún cuando los gobernadores debían respetar las cartas' que les eran otorgadas a las ciudades la situación económica era preca---

(21) Rendon Huerta Teresita OP. CIT. Pág. 52.

ría lo que los obligó a ceder en arrendamiento a ciertos agentes llamados publicanos (o banqueros), los municipios de esto empieza un exodo de campesinos hacia Roma dada la explotación de que eran sujetos en la mayor parte de los Estados los romanos estuvieron gobernados por el Senado o comisión el cual se integraba por miembros elegidos de la localidad y algunos Estados contaban con asambleas la cual estaba integrada por la totalidad del pueblo y una atribución de nombrar a un magistrado denominado defensor civitatis que era considerado como un representante del pueblo y su función era en limitar las actividades del senado y la comisión sin embargo esta función de control únicamente se daba en materia jurídica, asuntos de pequeña cuantía, en la medida en que se fué extendiendo el pueblo romano la conducta se fué degenerando en una gran corrupción lo que provocaba una serie de desordenes.

LA INFLUENCIA DEL MUNICIPIO EN ROMA POSTERIOR AL EDICTUM PROVINCIALE y con referencia al derecho positivo la tenemos en la Lex abutia, misma que fué otorgando competencia al defensor civitatis.

De un estudio comparado se divide el Municipio Griego y el Municipio Romano podemos concluir.

En las instituciones locales de la antigüedad Greco latina, encontramos las raíces del régimen municipal de tipo occidental y es el que rige entre nosotros, Grecia aportó la institución denominada Polis, en la polis o ciudad aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos; el Estado Municipal en Grecia fija el concepto de autonomía local y a su vez el derecho de la ciudad, dió paso a la igualdad política civil aparece el sufragio como expresión de soberanía popular y el principio de interés público y sustituye las prescripciones religiosas, se implantan en Grecia algunas magistraturas de carácter democrático como consecuencia del ejercicio de derechos políticos, que persisten hasta la actualidad y conceptos que aun subsistente tales como rendición de cuentas, competencia

política, la organización fiscal y principio de ingresos y egresos para el gasto público.

ROMA.- Por su parte Roma aporta los antecedentes fundamentales del gobierno municipal principalmente por la creación de los ediles curules quienes se les otorga una función de carácter administrativo sienta las bases del derecho escrito municipal en los Edictum Provinciale y con la Lex Aebutia el Código Papiniano este Código es el que agrupa todos los actos y leyes; por lo que el Municipio adquiere un carácter diferente al Estado que pertenecía creando la responsabilidad entre los funcionarios mediante los nombramientos del defensor Civitatis.

EL MUNICIPIO ESPAÑOL. La primera forma de organización Municipal es la Comuna Española, durante la dominación de los árabes se repartió al principio en los pequeños emiratos que dividían la parte ocupada de la Península. En el siglo X al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados caldes o Alcaldes. (22)

El régimen de los Emiratos de la Península Hispánica dió una situación de linajes de los funcionarios del príncipe los derechos emanados de la asociación de vecindad solo podían ejercerse en el clan de origen, o sea que esos linajes establecieron la formación de castas en cuanto a la aplicación del derecho y da nacimiento a diferentes movimientos de conciencia de españoles mismos que se empiezan a agrupar en comunas mismas que forman y juegan un papel decisivo en la destrucción de los árabes.

Los monarcas cristianos establecieron ciudades y pueblos que tenían por objeto el contener los ataques de los árabes y para estar en posibilidades de llevar gente a los pueblos los reyes concedieron franquicias que constituye el fuero Municipal que hacían las veces de ley en el que se consagraban los derechos de cada localidad.

(22) Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal. Pág. 79.

En la lucha contra los árabes se da una plena identificación entre el soldado y el vecino convirtiendo el Municipio en un elemento político de primera importancia en España. De ahí nace el concilium de donde tenía sus antecedentes el consejo Municipal, y se nombra a el Judex que con anterioridad era nombrado por el Rey y eligen Alcaldes que ejercen su función por el termino de un año, el consejo Municipal era autónomo tanto en la política y administración y siendo efectivo el Sufragio popular y las bases de una autonomía Municipal y cada consejo Municipal tenía sus propias leyes y magistrados, había dos tipos de consejos.

El primero que se convocaba al son de la campana y disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutía a manera de asamblea general los intereses a nivel local, se inspeccionaba la administración y se elegía el Judex Alcalde, Magistrado todo por mayoría de votos.

El segundo compuesto de los funcionarios que ejercían los cargos públicos para los que habían sido electos por los vecinos aforados. El primero recibe el nombre de Cabildo Abierto y el segundo el nombre de Cabildo Secularo consejo municipal y posteriormente ayuntamiento.

Posteriormente y en razón de los distintos fueros estos Cabildos fueron variando. Dado que en esta época de los fueros de igualdad civil y política de los ciudadanos se desata una lucha de los Municipios por conservar sus fueros se amplían éstos y un nuevo sistema de ingresos que evita la explotación tributaria de los Municipios, se unen varias ciudades con el objeto de conservar sus fueros y se les denomina aforados, amparados por las cartas foradas y con la facultad de ser administradas por su cabildo abierto o secular.

Posteriormente y ante la imposibilidad física en la reunión de cabildos abiertos va desapareciendo y queda el secular como único cabildo lo que trajo como consecuencia que este cabildo quedara en manos de los adinera--

dos y el abierto se conservara en la comunidad y éste es el momento en que se comienza a formarse el Municipio Español, recibíendose a comunidades Semirepúblicas y simples corporaciones administrativas con un marcado centralismo.

EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.- Acerca de la implantación del Municipio en la época colonial, existen varias posturas que se han formulado con la pretensión de explicar el origen del Municipio en la Nueva España, las mas importantes son de:

1.- Esquivel y Obregón.- Quien señala que el Municipio surge como una consecuencia de la legislación vigente en España y que obviamente regulaba los actos de Hernán Cortés.

2.- Bernal Díaz del Castillo. Quien hace radicar el surgimiento del Municipio en México en el hecho de que Cortés había logrado su Independencia del poder del entonces Gobernador de Cuba Velázquez, y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestara: De lo que nace el primer Municipio en la Villa Rica de Veracruz. (1519).

3.- Gelpi Ferro, quien afirma que el Municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la "Madre Patria".

Como hemos afirmado líneas atrás, se han concebido tres etapas en la historia del Municipio en la Nueva España:

Implantación
Organización y
Decadencia (25)

(23) Rendon Huerta Teresita. OP. CIT. Pág. 68.

IMPLANTACION. - Tuvo lugar después del desembarco de Cortés, con la fundación del primer Municipio y fué en la Villarica de la Veracruz, Puebla, Coyoacán y México, en los años de 1523 y 1525 Carlos V Expide las ordenanzas Municipales vigentes durante toda la época colonial y se concreta a ordenamientos estatutorios y leyes de indias.

ORGANIZACION. - Se caracteriza por la idea de que se tuvo del Municipio como núcleo aglutinante del Estado llano colonial para defenderse de los abusos del poder. La democracia fué cobrando importancia paulatinamente y en los pueblos conquistados se introdujeron ciertas prácticas para fortalecer ese tipo de gobierno y en los Municipios se les da cierta autonomía en razón que los cabildos tenían facultades de dictar sus ordenanzas y facultad legislativa y decimos cierta autonomía ya que las ordenanzas debían ser aprobadas por el Virrey, contaban también con un patrimonio propio constituido por: Comunes (puentes, mercados, plazas, etc.) propios y haciendas destinadas al arrendamiento, ya fueran rústicas o urbanas y arbitrios (tributos que percibía el Municipio previa autorización real). Su implantación se concreta a ordenanzas de población y planificación de indios dictadas por Felipe II cuyos aspectos más importantes fueron la disposición de la estructura municipal, el señalamiento de los adelantados y gobernadores y el establecimiento de reglas relativas al trazo de disposición urbana de nuevos municipios, una vez que se consolida el Municipio en esta etapa surgen vicios en la administración fundamentalmente en la Hacienda y se da desorganización administrativa con respecto al funcionamiento del cabildo lo que provoca la reducción total de la independencia Municipal que origina la tercera etapa.

DEPENDENCIA. - Se caracteriza por la pérdida de autonomía municipal a causa de la centralización que sobre ellos ejerce la Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los intendentes y los gobernadores y la marcada intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo. Una de las pocas consecuencias positivas de este régimen fué el

saneamiento que se realizó de las haciendas locales a cambio de la mengua total del poder en la esfera de acción del Municipio. Todo lo anteriormente narrado acontece a mediados del siglo XVIII, en que se verifican las reformas mencionadas al régimen municipal.

LAS ESTRUCTURAS QUE IMPERABAN EN LA NUEVA ESPAÑA.

En la primera etapa, no hubo uniformidad en el régimen interior del Municipio, sin embargo funcionó bajo la forma del cabildo abierto.

En la segunda Etapa.- Hubo diversas jerarquías políticas, siendo la ciudad metropolitana la que señalaba la integración del gobierno constituida por los siguientes funcionarios: Juez con título de adelantado, Gobernador y Alcalde Mayor, Corregidor o Alcalde Ordinario que tenía jurisdicción in solidum, la administración de la República, tres oficiales de la Hacienda Real, doce Regidores, dos jurados de cada parroquia, dos fieles ejecutores, un Procurador General, un escribano de consejo, dos escribanos públicos uno de registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros y su diocesana o sufragánea.

En la Tercera Etapa.- Se dieron las intromisiones y extralimitaciones del poder central con el nombramiento de regidores que actuaban y manejaban el cabildo.

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO DESDE INICIOS DEL SIGLO PASADO.

Uno de los factores más trascendentes en el campo del derecho Constitucional mexicano, es el conjunto legislativo emanado de las cortes gaditanas. Por lo que se refiere al régimen Municipal. La que se caracteriza por la influencia de las doctrinas y teorías francesas que establecen la Institución de Jefaturas Políticas las que se establecieron en México, como una práctica viciosa hasta convertirse en antidemocráticas; ese conjunto

de legislaciones que formó la Constitución de Cádiz, establece una primera estructura de Municipio bajo el Título gobierno y administración de los pueblos y algunos de estos conceptos de la Constitución de Cádiz encontramos los fundamentos y las instituciones municipales que encontramos en nuestros días.

Artículos mas importantes de la Constitución de Cádiz, respecto a la Estructura Municipal.

309.- Para el Gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos por Alcalde o Alcaldes, los regidores y el Procurador Síndico y presididos por el jefe político donde hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre estos si hubiere dos.

315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores Síndicos, donde haya dos, si hubiere solo uno, se mudará todos los años.

316.- El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.

318.- No podrá ser alcalde, regidor, ni procurador síndico, ningún empleado público con nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendido en esta regla los que sirven a la Milicia Nacional.

319.- Todos los empleos Municipales referidos seran cargo concejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

320.- Habrá un Secretario en cada ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

I.- La policía de sanidad y comunidad.

II.- Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las

personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

III.- La administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo nombren.

IV.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva.

V.- Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común.

VI.- Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos, y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.

VII.- Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

VIII.- Formar las ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que los acompañará con su informe.

IX.- Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso. Estos artículos de la Constitución nos dan la idea de las bases de la organización actual de nuestro tiempo. Ya que otorga la función democrática de la administración local y da las bases de la estructura del régimen interior de los ayuntamientos.

La Constitución dura vigente, hasta el Decreto Constitucional para la América Mexicana expedida en Apatzingan en la época de la Independencia.

MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA.

Nace en el seno de los ayuntamientos donde se dan las primeras ideas de libertad y se da el decreto Constitucional para la América Mexicana en Apatzingan en 1814, es de comentar que se conserva el estado de cosas imperante en la época anterior con relación a la estructura del Municipio,

sin embargo este decreto que no estuvo vigente estableció en su artículo ' 211 "mientras que la Soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ' ha de substituir a las antiguas, permanecieran estas en todo su vigor a ' excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan ' derogado y las que en adelante se derogaren".

A su vez el Plan de Iguala dejó subsistentes a los ayuntamientos bajo el ' control de los jefes políticos en los terminos que establecía la Constitu- ' ción de Cádiz. A la consumación de la Independencia en el decreto 1822, ' confirma el carácter interior a todas las autoridades civiles y militares ' obligándolas a jurar sujeción a la Constitución, de lo que e afirma que ' todas estas disposiciones que iban a formar una nueva nación no modifican ' en nada las estructuras Municipales.

Ant, dentro de los primeros meses bajo el gobierno de los Criollos, y en ' base a la constitución de 1822, se fijan las bases de la organización Fede- ' rativa desde el punto de vista político administrativo del País se incluye ' la libertad de los Estados para adoptar las medidas relativas a su régimen ' interior a condición de que esas medidas no se opusieron ni a la Constitu- ' ción ni al acta Constitutiva. En base a ello los Estados integrantes de la ' República copiaron todos los aspectos de la Constitución de Cádiz y todos ' bajo el Título del "REGIMEN INTERIOR DE LOS PUEBLOS".

Dentro de la evolución histórica de nuestro país, un golpe de Estado ins- ' tauró el centralismo, sancionado por las formas de gobierno por las bases ' constitucionales del 23 de octubre de 1835, que dividen el Territorio de ' la República en departamentos y éstos fueron administrados por juntas de-- ' partamentales.

No fué sino hasta en la Constitución centralista de 1836 la que en su sex- ' ta ley, consagró como Constitucionales a los ayuntamientos, la cual dispo- ' ne: Que los ayuntamientos sean popularmente electos, requisitos de número ' respecto a pueblos (cuatro mil habitantes), el número de alcaldes regido-

res y síndicos se fijará por las juntas departamentales y por los gobernadores. Dentro de este sistema centralista se expidió el reglamento provisional en el año de 1837 estableciendo el ayuntamiento sujeto a las prefecturas, las atribuciones del ayuntamiento comprendían: Policía, salubridad, ornato, orden, seguridad, atribuciones legislativas, respecto a la expedición de los reglamentos de policía y del buen Gobierno, con facultad de administrar su patrimonio.

LA CONSTITUCION DE 1857. Esta constitución tiene su fundamento importante en el Plan de Ayutla. Pese a que no se eleva el rango constitucional, lo atinente al régimen del Municipio, es conveniente aclarar que el constituyente hizo referencia al mismo. (24)

El comentario que hay que hacer en relación con esta Constitución, es que precisa la organización del país como una forma de República Federal representativa, pero esta Constitución nada dice del régimen de los Municipios, no los eleva al rango Constitucional ocupándose únicamente del Municipio en el Distrito Federal en el que establece el sistema de elección popular de las autoridades municipales.

La organización política del país, la reforma representa la culminación en la aplicación de nuevos sistemas imperantes en esta época injertados de la tendencia liberalista, el liberalismo con influencia europea con múltiples desviaciones y como consecuencia de la influencia subsiste en materia Municipal el régimen de prefecturas, régimen que da al prefecto la categoría de Presidente del ayuntamiento con las atribuciones de un jefe de Policía.

(24) Rendon Huerta Teresita. OP. CIT. Pág. 81.

En el porfiriato las jefaturas políticas ahogan por completo la vida municipal, las características generales de las jefaturas políticas son:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los ayuntamientos.*
- b) Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.*
- c) Centralizaban y maniataban toda la actividad Municipal.*
- d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de Distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción. (25)*

Los vicios de esta institución, suprimir toda manifestación democrática, controlar las elecciones, regir en términos generales la vida política y económica del Municipio.

Las jefaturas políticas tenían variantes de esencia y grado, las de grado: En cuanto a su denominación se les designaba indistintamente Jefe de Políticos, Prefectos, Jefes de Policía o Visitadores, en el Estado de Guanajuato, encontramos al Jefe de Policía Distrital, la constitución local establece que el gobierno político y económico de cada partido estaría a cargo de un ciudadano nombrado por el Gobierno del Estado que se denominaría Jefe de Policía.

ATRIBUCIONES. Presidir el ayuntamiento, ejecutar los acuerdos del ayuntamiento, disponer de las fuerzas de policía a su libre arbitrio, publicar leyes, cuidar del orden y administración del pueblo que pertenezcan al partido, nombrar a los trabajadores de la jefatura.

Este régimen de jefaturas es quizás el origen de la lucha revolucionaria en este tiempo se dio el abuso del poder como consecuencia de la dictadura haciendo imposible alcanzar postulados de justicia social.

(25) Ochoa Campos Moisés. OP. CIT. Página 274.

INICIACION DE LA EPOCA DE LA REVOLUCION.- Se puede afirmar que de los primeros movimientos revolucionarios se postula la libertad municipal; el partido liberal mexicano desde 1906, inscriben dentro de su programa tal demanda misma que es escrita en el Plan de Valladolid, Plan de San Luis, y los Postulados de Emiliano Zapata y las adiciones al Plan de Guadalupe, dentro del programa del partido liberal mexicano se establece la supresión de Jefes Políticos, la reorganización del Municipio, robustecimiento del poder municipal y restitución de la autonomía del Municipio bajo el lema "Reforma, Libertad y Justicia", firmado por Ricardo Flores Magón.

Dentro del programa del partido democrático se señalaba la necesidad de la libertad municipal con base al Municipio libre como célula de la organización política y administrativa de México, quitando a los ayuntamientos la odiosa tutela de los jefes Políticos.

En el Plan de Valladolid es el primer movimiento revolucionario y se encuentra la oposición caciquismo a la arbitrariedad de Dictador y lucha del Municipio libre.

En 1910, el Plan de San Luis, con Madero expresaba la división de poderes, la Soberanía de los Estados, Libertad de los ayuntamientos y derechos del ciudadano y así en todos los demás planes se señalaba la reorganización Municipal, el fortalecimiento del mandato del ayuntamiento y la supresión de la dictadura, posturas que encontraremos en el constituyente de Quéretaro.

En 1913, se dan los primeros pasos para consolidar un régimen constitucional, destacándose la necesidad de una Ley orgánica del Municipio libre la facultad de los Municipios para establecer oficinas, mercados, escuelas y servicios públicos, facultad de los ayuntamientos para expropiar terrenos por causa de utilidad pública y establecimiento de un régimen municipal, para el Distrito Federal y los Territorios de Tepic y Baja California,

todo esto lo hace Carranza basándose en las adiciones al Plan Guadalu-----
pe. mismas que al ser hechas por Carranza se realizaron fuera del procedi-
miento que marcaba la Constitución vigente en ese entonces, ya que hay que
considerar que había lucha armada en el país, lo que hubiera imposibilita-
do el reunir el Congreso Constituyente como lo establecía la Constitución.

EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION DE 1917.- El proyecto de Constitución y
específicamente sobre el Municipio del primer Jefe Venustiano Carranza es
analizado con verdadero ánimo, en discusión que parecía no llegar al final
de la redacción del artículo 115 de la Constitución la cual quedó en forma
definitiva, en la parte de más discusión de la siguiente manera: Fracción
II.- "Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se for-
mará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y
que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades Muni-
cipales", con esta redacción quedó establecida la dependencia económica
de los Municipios con la Legislatura estatal, queriendo en el seno del
Congreso Constituyente, establecer el Municipio Libre con una política
económica que le permite desenvolverse en sus actividades.

LAS REFORMAS PUBLICADAS EL 3 DE FEBRERO DE 1983.- En la fecha indicada se
publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Congresional que
introdujo importantes modificaciones a la estructura Municipal, reformando
y adicionando las disposiciones constitucionales respectivas, la Teleolo-
gía de dichas modificaciones consiste en reforzar la autonomía Municipal
en materia tributaria, en dar a los ayuntamientos mayores facultades, in-
cluso legislativas, y en destacar, por lo general, la importancia que debe
tener el Municipio dentro de la vida Política, económica y social del País,
por lo que tratando de formar una exégesis de las nuevas disposiciones, re-
sultantes de tales reformas Constitucionales, con el objeto de sistemati-
zar su estudio.

a).- Facultades de las Legislaturas.- Estos cuerpos legislativos en cada

entidad federativa tienen la facultad de suspender a los ayuntamientos, de declarar que éstos han desaparecido y de revocar el mandato de alguno de sus miembros, con sujeción a las prevenciones que determine la legislación local correspondiente.

b).- *Facultades de Los Ayuntamientos.*- Estos entes edilicios tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con base en las normas que deba expedir la legislatura del Estado de que se trate (Fracción II del Artículo 115 Constitucional).

C).- *Servicios Públicos Municipales.*- La Fracción III de este precepto atribuye a los Municipios diversos servicios públicos de cuyo desempeño, evidentemente, quedan excluidas las autoridades de la entidad federativa de que se trate y las federales tanto en el área legislativa como administrativa.

d).- *Hacienda Municipal.*- La Fracción IV del actual artículo 115 Constitucional estructura la Hacienda Municipal, consideramos oportuno transcribir textualmente dicha Fracción: "Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenecan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

B).- Las participaciones Federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes Federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados, o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

e).- Facultades en materia ecológica y demográfica, las fracciones V y VI de dicho artículo 115 amplían considerablemente las funciones municipales en lo que concierne a la citada materia, sujetándose sin embargo a lo que las leyes federales y de cada Estado determinen, coordinando las actividades de los Municipios con las autoridades locales y federales.

Como al inicio del presente se asentó es necesario puntualizar los conceptos de: Municipio, de Ayuntamiento.

AYUNTAMIENTO.- Generalmente se utiliza para designar al Municipio aunque es evidente su diferencia y guarda una relación. El ayuntamiento cumple con la representación del Municipio pudiendo señalar que el ayuntamiento

es el cuerpo colegiado que ostenta la representación política administrativa del Municipio y la representación jurídica está a cargo del Síndico del Ayuntamiento; El ayuntamiento tiene encomendado el Gobierno y la Administración de su territorio.

SEGUN EL DICCIONARIO.- AYUNTAMIENTO. Es el congreso o junta compuesta de alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico y político de cada pueblo que recibe diferentes denominaciones como Cabildo, Consejo Municipal.

MUNICIPIO.- Se puede conceptuar como el conjunto de habitantes, asentados en una circunscripción, es una entidad constitutiva del Estado, se halla representado por el ayuntamiento, gestor inmediato de todos los intereses de la comunidad local y cooperador indispensable a las actividades o servicios generales.

Por último es necesario establecer la finalidad del Municipio para de esta manera justificar su investidura tributaria extendida al ayuntamiento.

"La Hacienda Municipal.- Su justificación. Francisco de la Garza en su obra Hacienda Municipal. Justifica o fundamenta el derecho del Municipio de la percepción de ingresos, diciéndonos que satisfacer necesidades esenciales de su población mediante la prestación de una serie de servicios públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios inmediatos, ingentes e irreparables, como lo serían el trastorno y molestias que acarrearía la falta de prestación de los servicios de barrido y limpieza de las calles, recolección de las basuras domiciliarias, de alumbrado público, de abastecimiento de agua potable, de drenaje, de policía, etc., los que por su fundamental importancia es necesario que el Municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar".

"De ahí que es urgente que el Municipio goce de una sólida situación financiera que le permita mantener permanentemente y en todo momento, la prestación de todos sus servicios públicos que juegan un papel tan predominante en la vida municipal". (26)

Es necesario establecer las facultades del Municipio así como atribuciones y cometidos.

GOBIERNO MUNICIPAL.- El Gobierno Municipal, como lo dicta el artículo 115^o Constitucional, reside en una administración autónoma; esta autonomía básicamente considerada con relación a los Estados y a la Federación.

CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO DE ACUERDO AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

"Las características del Municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana, son las siguientes:

1.- El Municipio es la base de la división territorial y de la organización Política y administrativa de los Estados.

2.- El Municipio está previsto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las constituciones locales y también ésta señala las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto ACTIVO DEL CREDITO FISCAL MUNICIPAL, en el artículo 31 Fracción IV Del Código Político (lo que en nuestra opinión, apoya el criterio de que el Municipio no es un organismo descentralizado dependiente del Ejecutivo, aparte de los otros razonamientos ya expuestos anteriormente).

3.- Tiene Patrimonio.-

(26) Emilio Margain Manautou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Pág. 259.

4.- El Municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.

5.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; 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; los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. (27)

INGRESOS DEL MUNICIPIO.- Las recientes reformas al artículo 115 Constitucional, precisan cuales son los ingresos que constituyen la Hacienda Municipal, sin embargo, en los rubros no especificados, corresponde a las Legislaturas locales establecer otros ingresos para el Municipio.

FACULTADES, ATRIBUCIONES Y COMETIDOS DE LOS MUNICIPIOS.

FACULTAD de iniciativa de leyes, ante la legislatura local, y, 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 y; manejar libremente su hacienda y patrimonio.

(27) Acosta Romero Miguel. OP. CIT. Págs. 348 y 349.

ATRIBUCIONES.- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación, como Estatales, por ejemplo: Elecciones, censos, servicio militar Nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etc.

ORGANOS DEL MUNICIPIO.- a) Ayuntamiento; b) Presidente Municipal.

a).- El ayuntamiento, es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional, a él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. La palabra ayuntamiento viene de Junguere, Junctum, que significa junta, unir, es la unión de dos o mas individuos para formar un grupo.

El ayuntamiento como cuerpo colegiado está formado por regidores, síndicos, municipales o ediles, que de todas estas formas se les designa el Presidente Municipal llamado también Alcalde, forma parte de este cuerpo. El número de ellos es muy variable pues dependen de la importancia del Municipio. Serán pocos en los pueblos y numerosos en las grandes ciudades.

El ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama libro de cabildo, que contiene las actas de cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al Secretario del ayuntamiento.

Presidente Municipal.- El presidente Municipal forma parte del ayuntamiento y en teoría es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del Municipio.

Como lo hemos manifestado en párrafos anteriores el fundamento jurídico para considerar al Ayuntamiento como autoridad fiscal lo encontramos en la Fracción IV del artículo 31 y 115 ambos de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos; de acuerdo con la división clásica los ingresos de la administración pública se dividen en:

Impuestos

Derechos

Productos, y

Aprovechamientos.

Y desde el punto de vista fiscal, se entiende por impuesto a las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo (artículo 2 Código Fiscal de la Federación).

Derechos con las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado, por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos, derivados del financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

El Municipio por ser la forma primaria o inmediata de organización social y política y porque además las haciendas municipales son generalmente muy exiguas, han requerido de algunas otras formas o medios de INGRESOS que no encajan en la división clásica, éstos son:

Contribución por ejecución de obras públicas.

Alumbrado Público.

Participaciones.

Extraordinarios.

Entendiéndose por contribución por ejecución de obras públicas como el pago obligatorio que deberán efectuar al fisco municipal, los propietarios o poseedores, en su caso de bienes inmuebles, por el costo de la realización de obras públicas.

Alumbrado Público.- El objeto de esta contribución será el servicio de alumbrado público que se preste en las calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común y su recaudación se destinará al pago del mismo y en su caso al mejoramiento de este servicio, en colaboración con los contribuyentes beneficiados.

Participaciones.- Los Municipios del Estado participarán de los ingresos federales del Estado, en los terminos que establece la ley de coordinación fiscal y la del Estado.

Por principio de orden y por objetividad en el presente trabajo tomaremos como modelo para analizar las diferentes formas de allegarse recursos de los ayuntamientos de la ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Guanajuato, así;

IMPUESTOS:

Predial

Sobre traslación de Dominio.

Sobre división o lotificación de inmuebles.

De Fraccionamientos.

Sobre juegos y apuestas permitidas.

Sobre diversiones y espectáculos públicos.

Sobre rifas, sorteos, loterías y concursos.

Sobre explotación de mármoles, canteras, pizarras, basaltos, cal, calizas y sus derivados, arena, grava y sus similares.

DERECHOS:

Por servicios Públicos.

Por construcciones y Urbanizaciones.

Por certificados y certificaciones.

CONTRIBUCION POR EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS.

Embanquetado y guarniciones.

Pavimento.

Atarjeas.

Instalación de redes de distribución de agua potable.

Alumbrado Público.

Instalación de Drenaje.

Apertura de nuevas vías públicas.

Jardines y Obras de equipamiento urbano.

ALUMBRADO PUBLICO.

Para calles.

Plazas.

Jardines.

Y otros lugares de uso común.

PRODUCTOS

Por la ocupación y aprovechamiento de la Vía Pública o de otros bienes de uso común propiedad del Municipio.

Por ocupar la vía pública con cajones para estacionamiento de vehículos comerciales y particulares, en la extensión que señala el ayuntamiento de acuerdo con su reglamento.

Por arrendamiento, explotación o uso de bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio.

POR ALMACENAJE O GUARDA DE BIENES SE COBRARA:

a).- Por vehículo en la pensión municipal \$200.00 diarios.

b).- Por otros bienes según el espacio que ocupen.

LOS MUNICIPIOS TAMBIEN TENDRAN DERECHO A PERCIBIR LOS PRODUCTOS PROVENIENTES DE:

- a).- Capitales y valores de los Municipios y sus réditos.
- b).- De actos lucrativos en los establecimientos de asistencia pública Municipal.
- c).- De porcentajes obtenidos por contrato de aparcería, arrendamiento de tierras, aperos y otros elementos de labranza.
- d).- De la venta de esquilmos y desechos de los Municipios.
- e).- De cualquier otro producto.

APROVECHAMIENTOS

Recargos.

Rezagos.

Gastos de Ejecución.

Multas.

Reintegros.

Donaciones, herencias y legados en favor del Municipio.

DE LAS PARTICIPACIONES.

Las cuotas y tasas establecidas en esta ley, de los impuestos predial, sobre traslación de dominio, sobre división o lotificación de inmuebles y de fraccionamientos, se aplicará en todos los Municipios del Estado. Respecto a los demás impuestos, así como de los derechos, productos y aprovechamientos, se observaran las siguientes reglas:

I.- En los Municipios de Celaya, Guanajuato, Irapuato, León, Salamanca, se aplicarán las tasas y cuotas establecidas en esta ley.

II.- En los Municipios de Abasolo, Acámbaro, San Miguel Allende, Dolores Hidalgo, Cortázar, Comonfort, Coroneo, Jaral del Progreso, Moroleón, Pénjamo, Purísima de Bustos, Salvatierra, Juventino Rosas, Uriangato, Valle de Santiago, Silao, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, San Felipe, Villagrán y Yuriria, se aplicarán al 75%.

III.- En los Municipios de Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Ciudad Manuel Doblado, Cuerámbaro, Huanímbaro, Jerécuaro, Pueblo Nuevo, Romita, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Atarjea, Doctor Mora, Ocampo, San Diego de la Unión, Santa Catarina, Tierra Blanca, Victoria, Xichú, Tarimoro y San José Iturbide, se aplicarán al 60%.

INGRESO EXTRAORDINARIO.

No se precisa en la ley analizada, pero se sobre entiende que puede ser cualquiera de los analizados o incluso nuevo tipo de ingreso, porque las condiciones así lo exijan dentro de la entidad.

CAPITULO V

LA COORDINACION FISCAL ENTRE ESTADO Y MUNICIPIO.

- a).- Marco Constitucional.
- b).- Marco Legal.
- c).- El Convenio como Reglamento.

A).- Marco Constitucional.- Hoy en día las entidades públicas, llámense ' Federación, Estados o Municipios, tienen mayores responsabilidades y necesidades que satisfacer.- No se desconoce que la Federación tiene a su cargo la satisfacción de necesidades nacionales; que no busca beneficiar a ' determinada zona del país sólo por razones políticas o de preferencia, que el gasto que realiza tiende a colmar metas imprescindibles de alcanzarse; ' pero con base en todo esto pretender restar importancia a los Municipios, ' como entidades públicas que también tienen a su cargo la satisfacción de ' necesidades sociales similares, es ignorar la realidad.

Por ello existen en el solar patrio Municipios pauperrinos; sobre todo en ' los pequeños Municipios, donde por falta de recursos conlleva y origina la tolerancia de actividades consideradas inmorales, aún cuando no ilegales, ' así como la aplicación rigorista en extremo de los reglamentos de policía ' y buen Gobierno con el objeto de obtener ingresos para las áreas municipa- les de fuentes como cantinas, bares, casas de asignación, etc. Multas por ' la detención con cualquier pretexto, de personas en estado de embriaguez, ' infracciones de tránsito, originadas por cambios en la circulación y que ' los automovilistas desconocen, sobre todo por falta de avisos oportunos o ' señales durante la noche, etc.

Si tomamos en cuenta que el Municipio ha sido, en nuestra historia y en la de las naciones que dieron origen a nuestras instituciones políticas y ju- rídicas, el fundamento de la democracia y de las libertades individuales. ' Por lo que hoy en día debe ser premisa fundamental restituirle todo su vi- gor y capacidad de decisión en los aspectos, políticos, económicos y Admi-

nistrativos.

Porque tampoco debemos dejar de tomar en cuenta que dentro de nuestro esquema de organización política, el Municipio es la célula básica de nuestra estructura de gobierno y de la división territorial es el órgano gubernamental que más cerca se halla de los problemas que cotidianamente vive la comunidad nacional.

Sin embargo, el Municipio representa el nivel de gobierno que menos se ha beneficiado del proceso de desarrollo económico y social que vive el país gracias a las instituciones que le legara la revolución.

Acogiendo la problemática planteada, el Congreso Federal reformó el artículo 115 Constitucional, debemos con profunda conciencia del momento histórico que vive el Municipio en México, en la cual se fortalece su participación política en la realidad nacional, mediante el apoyo a sus instituciones; así como el respeto y fortalecimiento a su autonomía y autosuficiencia.

De las reformas al artículo 115 Constitucional es de resaltar la relativa a procurar a los Municipios una Hacienda Municipal sólida, que les permita atender, en forma decorosa y digna las necesidades de sus habitantes.

La Fracción IV del artículo 115 Constitucional determina en sus tres incisos, el régimen financiero y la libre administración de la Hacienda Municipal.- Esta nueva ordenación en materia impositiva, no contempla el otorgamiento de una potestad tributaria, pues las legislaturas locales continuaran aprobando las leyes de ingresos, pero amplía considerablemente la competencia en este campo, asegurando para sus erarios la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como las participaciones federales y de los ingresos que se generen con motivo de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La adición contempla la posibilidad de que los Municipios convengan con los Estados para que éstos administren sus contribuciones (es decir les presten servicios de recaudación), tomando en cuenta que un número significativo de ellos carece de capacidad técnica para hacerlo directamente, esto es, sin material humano capacitado ni con los instrumentos adecuados.

Se preguntará el lector el porque hago hincapié en lo referente al Municipio, y ello se contesta así: Yo en lo personal estoy inmerso en el Municipio, por ello he sido reiterativo, hago una llamada de atención a los Municipios del País para que los mismos se adhieran al sistema de Coordinación Fiscal, para que así participen de los beneficios económicos, políticos y sociales que la misma nos otorga, para que de este modo no haya Municipios marginados, y estemos en un plano igual, pues urge que cada entidad federativa cuente con su ley de Coordinación Fiscal, ya que en el ámbito federal existe, porque las participaciones federales deberán cubrirse a los Municipios, con sujeción a lo previsto en la ley local, en

cuanto a bases, montos y plazos, sin que ello deba interpretarse como que las ministraciones se efectúen directamente. Por que una ministración federación municipios, repugnaría al espíritu del pacto federal, pues la relación debe ser siempre a través de los Estados.

Se deben de llevar con mas frecuencia a nivel nacional encuentro de legisladores, como el celebrado en febrero de 1986, en Tijuana, B.C., donde la ponencia de nuestro Estado fué "la ley de coordinación fiscal del Estado de Guanajuato".

A esto aunaré el hecho de que si bien se cuenta con el instrumento también no se debe dejar empolvar por la apatía o abulia de los representantes municipales, para el caso concreto de Salamanca, Gto., actualmente no ha salido un convenio que se haya instrumentado con base en la ley local y Federal de coordinación, era necesario mencionar la reforma al 115 Constitucional por ser la misma la que sirve de base para los convenios,

pues como lo señalamos en el capítulo III de este trabajo y de ' manera concreta cuando hacíamos referencia al marco legal de los ' convenios de coordinación fiscal, establecíamos que los artículos 31 Fracción IV y 73 Fracción XXIX de la Constitución Federal daban fundamento cumpliéndose con ello con el principio de supremacía de la Constitución a estos actos administrativos.

Ahora bien, si consideramos que el último párrafo de la Fracción ' XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados ' Unidos Mexicanos nos establece:

"Las entidades federativas participaran en el rendimiento de ' estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley se-- cundaria federal determine.- Las legislaturas locales fijaran el ' porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por ' concepto de impuestos sobre energía eléctrica".

B).- MARCO LEGAL.

Debemos de entender que para la regulación de las participaciones estatales como para las participaciones municipales, como se esbozó en líneas precedentes requiere de un acto formal y materialmente legislativo esto es ley de coordinación local y federal y que ambos cuerpos dan origen y fundamento a los convenios de coordinación motivo de este trabajo.

Se sostuvo en el capítulo III de este trabajo que los convenios son en términos generales los acuerdos entre partes cuyo objeto es crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones y derechos.

Así mismo expresé los requisitos que deben satisfacerse para la generación válida de un convenio, naturalmente que los convenios que celebran entidades de derecho público:- Federación Estado o Estado Municipio, participan de las características generales que

informan el derecho civil, pero además deben satisfacerse otros determinados requisitos que establecen las respectivas leyes de coordinación.

Esto es obvio, entre particulares parten del principio g nerico de que el particular puede hacer todo aquello que la ley no le prohíba, mientras que la autoridad solo puede lo que la ley expresamente le faculta o es el punto de vista del derecho civil, y para ello aplicaremos los requisitos para los contratos cuyas disposiciones se aplican tambi n para los convenios.

Tenemos que los elementos de existencia son:

I.- Consentimiento.

II.- Objeto que pueda ser material del contrato.

En cuanto a los requisitos de v lides son:

I.- Capacidad de las partes que intervienen en el acto.

II.- Voluntad libre o exenta de vicios.

III.- Licitud en el objeto, motivo o fin del acto.

IV.- Manifestación del consentimiento en la forma prescrita en la Ley.

Las leyes de coordinación señalan:

La Federal.- El Gobierno Federal por conducto de la S. de Hha. y C.P. y los gobiernos de los Estados que se hubieren adherido al S. de N. de C.F. podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales que comprenderan las funciones del Registro Federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios, cuando así se pacte expresamente.

En los convenios que se refiere este artículo se especifican ' los ingresos de que se trate, las facultades que ejerceran y las limitaciones de las mismas.- Dichos convenios se publicaran en ' en el periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la ' Federación y surtirán sus efectos a partir del día siguiente de ' la publicación de este último.

La Federación o el Estado podrán dar por terminados parcial o ' totalmente los convenios a que se refiere este precepto, termi-- nación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo ' anterior.

En los convenios y en el acuerdo señalado en este precepto se ' fijaran las percepciones que recibirán las entidades o sus Muni-- cipios, por las actividades de administración fiscal que reali-- cen.

*La vigente Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Guana-
juato dice:*

*El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Admi-
nistración financiera y los ayuntamientos de los Municipios,
podrán celebrar convenios de coordinación fiscal y de colabora-
ción administrativa, para el perfecto nacimiento del sistema
fiscal de ambas entidades.*

*En los convenios a que se refiere el párrafo anterior, se es-
tablecerán los ingresos de que se trate, las facultades que se
ejercerán y las limitaciones de las mismas, así como las estipu-
laciones para su terminación y las sanciones por su incumpli-
miento y se fijarán las participaciones que se recibirán por
las actividades de administración o recaudación que se efectúen.
Dichos convenios se publicarán en el periódico Oficial del Esta-
do a partir del día siguiente de su publicación.*

C).- *Fundamentándose en las Leyes de Coordinación Fiscal de la Federación y de cada Estado de la República, nacen como ya se dijo los convenios de Coordinación Fiscal, Estado y Municipio, convenios que desde lo formal al ser un acuerdo de voluntades entre entidades de derecho público pertenecientes al poder ejecutivo, dan lugar a un acto administrativo, justamente para encuadrar la presente fase es necesario establecer que se entiende por acto administrativo; y bajo ese estado de cosas que se entienden por reglamento y establecer si los convenios de coordinación cumplen o no con las características del reglamento.*

El acto administrativo típico o normal es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de potestad pública.- Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue, derechos y obligaciones, es general, ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Es claro que al hablar de este tipo de actos administrativos desde el punto de vista material o de contenido del mismo, tienen carácter ejecutivo, y que hacen efectivos precisamente en la esfera jurídica de los particulares, llámese persona física o moral.

Por que el efecto del acto conlleva es generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionan para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.

De aquí se desprenden efectos directos e indirectos, serán del primer tipo los de creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirán obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho.

Del segundo tipo, cuando se realiza la actividad del organo administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el organo fiscal cumpla con su actividad en esa materia, y que para el caso que el sujeto pasivo no cumpla con su obligación voluntariamente, se ejecute la misma, por la misma administración pública, sin necesidad de acudir al poder judicial para ello por ejemplo.- El acto del cobro de impuestos, la expropiación, el decomiso, una clausura, la revocación de un permiso.

En cuanto al concepto de reglamento administrativo, diremos que es una manifestación unilateral de voluntad o discrecional, emitida por un organo administrativo legalmente de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de La República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas),

creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del congreso a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

Concepto del cual se desprenden elementos que son:

1.- El reglamento es una manifestación unilateral de voluntad del órgano público competente en virtud del poder y autoridad que le confieren la Constitución o la ley.

2.- Constituyen normas jurídicas generales lo que las diferencia de los actos de la administración, que producen efectos concretos o individuales.

3.- Es la expresión de una actividad legislativa de la administración desde el punto de vista material por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales abstractas e impersonales.

4.- El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley expedida por el congreso.

Una vez que se han sentado las anteriores bases es necesario dilucidar si los convenios cumplen o no con las características del reglamento, a ello diremos que el convenio no participa de las características del reglamento fundamentándonos desde su génesis.

En el reglamento se siguen los pasos siguientes:

1.- Se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución del cumplimiento de la ley que va a reglamentar de acuerdo con el artículo 12 de la LOAPF.

2.- Ese proyecto se somete a la discusión y aprobación de las autoridades superiores quienes a su vez lo someten al Presidente de la República. y si el Presidente lo aprueba lo firmará y se turnará al secretario del despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponde para los efectos del refrendo y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3.- En el caso de las entidades federativas se sigue el mismo procedimiento, con la diferencia que quien aprobará será el Gobernador de la entidad respectiva y lo refrendará la Secretaría del ramo que corresponda y posteriormente publicación en el Periódico Oficial del Estado.

4.- En el caso de los Municipios.- El proyecto de reglamento, se somete a la discusión y aprobación de los miembros del ayuntamiento que corresponda, y lo refrendará el secretario del Ayuntamiento, el Presidente verá que se ejecute y cumpla el mismo,

previa la publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

La génesis del convenio deviene de la ley de ingresos, al establecer éstas los ingresos que percibirán en las 3 esferas, esto es ' Federación, Estados y Municipios dentro de cada ejercicio fiscal.

Así convendrán de conformidad con las leyes de coordinación fiscal federal local, los Estados y Municipios, y por ende al convenir estas entidades, o sea, que nacimiento a un acto bilateral, ' que apareja al acto administrativo, para el caso concreto el ' Estado de Guanajuato en que este mediante convenio se coordina ' con cada ' Municipio para el cobro de las recaudaciones, nace un ' acto administrativo de carácter ejecutivo, cuyos efectos es la ' creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de ' obligaciones y derechos.

De lo que se concluye:

Reglamento y convenio son formalmente administrativos desde el '

punto de vista del órgano que los crea.

Desde lo material reglamento y convenio nace de la ley como se demostró en líneas precedentes.

El reglamento es de naturaleza impersonal y abstracta y creador de situaciones jurídicas generales.

El reglamento facilita la aplicación de la ley ordinaria, la detalla y solo tiene vida y sentido de derecho, en tanto derive de una norma legal a la que reglamente en la esfera administrativa.

El convenio, es la forma jurídica que utilizan las personas jurídicas de derecho público; su objeto es coordinar ciertas actividades o realizar obras de cooperación, no se ha precisado su normatividad, porque no existe un ordenamiento jurídico unitario que los regule, su régimen consideramos que es de derecho

público y su interpretación y cumplimiento, por ser entes públicos las partes casi no crean conflictos, y para ser más objetivos, en el caso de Guanajuato, el Estado conviene con cada uno de los Municipios, para que este administre sus contribuciones, (es decir les prestan servicios de recaudación), tomando en cuenta que un número significativo de ellos carece de capacidad técnica para hacerlo directamente.

De esta convención se origina el acto administrativo que supone como se desprende lo asentado de una declaración unilateral emanada del órgano administrativo competente, lo que implica que el acto administrativo está fundado en derecho, y la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta pero en ocasiones es de carácter general, ejecutivo, así intrínsecamente hay diferenciación esencial de fondo entre convenio y reglamento, pero igual de grado, y, se establece una diferenciación e igualdad ecléctica.

CONCLUSIONES :

PRIMERA:- Desde el campo Constitucional la calidad de sujeto activo en el campo Tributario, recae en la federación conforme al artículo 73 Fracción VII; los Estados artículo 124 y los Municipios artículo 115 Fracción V, numerales todos de la Constitución Federal.

SEGUNDA:- Mexicanos y extranjeros por igual tienen la obligación de pagar impuestos, acorde a la Constitución Federal, Ley de nacionalidad y naturalización y Código Fiscal de la federación respectivamente.

TERCERA:- Las obligaciones tributarias, son ordenadas por las leyes de ingresos en cada esfera de competencia ya sea federal o local.

CUARTA:- Los impuestos bajo pena de ser inconstitucionales deben ser proporcionales y equitativos, en la forma que dispongan las leyes federales y locales.

QUINTA:- Así la proporcionalidad se aplica a todos, pero se aplica acorde a su capacidad económica individual, esto es, que en razón de los impuestos no se puede poner cuota fija por diferente recepción de ingresos, así cada cual contribuye de manera proporcional y progresiva, o sea se gana mucho se paga mucho, se gana poco se paga poco.

Y la equidad se refiere a la justicia en la materia contributiva, esto es, un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

SEXTA:- El principio constitucional es que son concurrentes las facultades de la federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos.

SEPTIMA:- Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la federación y la Constitución determina cuales son los impuestos que corresponden en forma exclusiva a esa máxima esfera.

OCTAVA:- La federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos, sobre materias que la Constitución se ha reservado exclusivamente.

NOVENA:- En Las Convenciones Fiscales Nacionales de 1925-33 y 47 cuyo punto de partida era la solución a la concurrencia impositiva, se abandona la idea de dotar a los Estados' con impuestos privativos, es decir, termina con la delimitación impositiva y al parecer soluciona el complejo' problema de la concurrencia impositiva al establecerse' el sistema de participaciones obligatorias constitucionalmente y las concertadas voluntariamente entre Estado y Federación.

DECIMA:- Contrato es acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones, es una especie dentro del' género de los convenios; Convenio, es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos reales o personales.

DECIMA PRIMERA:-- No existe diferencia entre Contrato y Convenio desde el punto de vista del Derecho Civil, pues esta legislación preceptúa que los principios relativos a los contratos sea aplicada a los convenios.

Desde el Derecho Administrativo igualmente se considera al contrato y convenio como sinónimos estos actos jurídicos se caracterizan por el hecho de que una de las partes es el Estado representado por algún órgano de la Administración Pública u organismo descentralizado además de que contendrán cláusulas exorbitantes por ejemplo especificaciones impuestas a la contra parte, suspensión o modificación sin indemnización del contrato, además el Estado siempre está en ventaja jurídica o sea los hechos del Principe porque el Estado podrá variar circunstancias y condiciones del contrato, así como las obligaciones, rescindir el contrato unilateralmente, ejecutarlo forzosa--

mento todo ello en aras del interés público.

DECIMA SEGUNDA:-- MARCO LEGAL DE LOS CONTRATOS.-- Se atenderá ' a normas de Derecho Público y de Derecho ' Privado cuando el Estado contrata; la base ' legal para la celebración de los Convenios ' de Coordinación Fiscal, desde el punto de ' vista Constitucional, considero que se en-- cuenta en los artículos 31 Fracción IV y ' 73 Fracción XXIX, esto cuando lo hace la ' Federación; y, cuando lo hace Estados Munici pios lo señala el artículo 115 en su Frac--- ción IV, " La adición contempla que Los ' Municipios convengan con Los Estados para ' que éstos administren sus contribuciones ' (es decir, les presten servicios de recauda- ción), tomando en cuenta que un número signi- ficativo de ellos carece de capacidad técni- ca para hacerlo directamente.

DECIMA TERCERA:- OBJETO.- El objeto de los Convenios de Coordinación Fiscal, es para lograr mejor equilibrio en la distribución de los ingresos tributarios entre la Federación, los Estados y los Municipios y así obtener mayor eficacia en la recepción tributaria.

DECIMA CUARTA:- El fundamento jurídico para considerar al ayuntamiento como autoridad Fiscal lo encontramos en la Fracción IV del artículo 31 y 115 ambos de la Constitución Federal, de acuerdo con la división clásica los ingresos de la Administración Pública se dividen en:

IMPUESTOS

DERECHOS

PRODUCTOS Y

APROVECHAMIENTOS.

DECIMA QUINTA:- El Municipio por ser la forma primaria o ' inmediata de organización social y política y porque además las haciendas municipales son ' generalmente eriguas, requieren de otros ' ingresos como

CONTRIBUCION DE OBRAS PUBLICAS

ALUMBRADO PUBLICO.

PARTICIPACIONES.

EXTRAORDINARIOS.

DECIMA SEXTA:- Desde el punto de vista de la Ley Ordinaria, el marco jurídico o legal de los convenios de coordinación fiscal son las leyes de coordinación local y Federal, según sea el caso además de los principios para los contratos conforme a lo dispuesto por el Derecho Civil.

DECIMA SEPTIMA:- Es urgente que los Municipios del País se adhieran al Sistema de Coordinación Fiscal para que así disfruten de los beneficios económicos políticos y sociales que la misma otorga.

*DECIMA OCTAVA:- Es conveniente que cada Entidad Federativa
cúente con su propia ley de Coordinación
Fiscal.*

*DECIMA NOVENA:- Reglamento y Convenio son formalmente adminis-
trativos desde el punto de vista del órgano
que los crea.*

*Desde lo material reglamento y Convenio nacen
de la ley.*

*El Reglamento es impersonal, abstracto, gene-
ral y facilita la aplicación de la ley Ordina-
ria.*

Convenio.- El convenio es particular, en ocasiones general, ejecutivo, su régimen es de Derecho Público así como su interpretación y cumplimiento.

Así hay diferenciación esencial de fondo entre convenio y reglamento pero igualdad de grado y se establece una diferenciación e igualdad ecléctica.

B I B L I O G R A F I A

LEGISLACION

- 1.- *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.*
- 2.- *Código Civil para el Distrito Federal en materia
Común y para toda La República en materia Federal.*
- 3.- *Código Fiscal de La Federación.*
- 4.- *Constitución Política para el Estado de Guanajuato.*
- 5.- *Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato.*
- 6.- *Ley de Coordinación Fiscal de La Federación.*
- 7.- *Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Guanajuato.*

L I B R O S

1.- *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.*

Ernesto Flores Zavała. Editorial Porrúa. México 1968.

2.- *Teoría General del Derecho Administrativo.*

Miguel Acosta Romero.- Editorial Porrúa. México 1983.

3.- *Derecho Constitucional Mexicano.*

Felipe Tena Ramírez.- Editorial Porrúa. México 1983.

4.- *Manual de Derecho Constitucional.*

Francisco Ramírez Fonseca.- Pac. 1981.

5.- *Derecho Administrativo.*

Gabino Fraga.- Editorial Porrúa. México 1963.

6.- *Derecho Administrativo.*

Andrés Serra Rojas.- Editorial Porrúa. México 1983.

7.- *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.*

Emilio Margain Manautou.- Universidad S.L. P. 1983.

8.- *Derecho Constitucional Mexicano.*

Ignacio Burgoa.- Editorial Porrúa. México 1984.

9.- *Curso de Derecho Municipal.*

Teresita Rendón Huerta.- Talleres de la Universidad de Guajalajara. 1981.

10.- *La Reforma Municipal.*

Moisés Ochoa Campos.- Editorial Porrúa. México 1985.

11.- *De los Contratos Civiles.*

Ramón Sánchez Medel.- Editorial Porrúa. México 1978.

12.- *Compendio del Derecho Civil.- Contratos.*

Rafael Rojina Villegas.- Editorial Porrúa. México 1981.

13.- *Pequeño Larousse Ilustrado. Ediciones Larousse.*

Ramón García Pelayo y Cross.- Edición 1985.

14.- *Enciclopedia Jurídica Omeba.-*

Editorial Bibliográfica Argentina. 1954 - 1969.

15.- *Escriche, Diccionario de Jurisprudencia y Legislación.*