



EJERCICIO DE POTESADES TRIBUTARIAS POR ENTES DISTINTOS DE LOS CONGRESOS LOCALES

Clementina Guerrero Sánchez

indetec

**EJERCICIO DE POTESADES
TRIBUTARIAS
POR ENTES DISTINTOS
DE LOS CONGRESOS LOCALES**

Clementina Guerrero Sánchez

indetec

2000

CONTENIDO CAPITULAR

Presentación	5
Introducción	7
CAPITULO I	
El Estado Mexicano	11
I.1. La Forma del Estado Mexicano	13
I.2. La Forma de Gobierno del Estado Mexicano	19
I.3. La Competencia Federal, Estatal y Municipal	26
I.4. Funciones Legislativas, Judiciales y Ejecutivas	38
I.5. La Función Legislativa como Fundamento de la Potestad Tributaria	43
CAPITULO II	
La Potestad Tributaria en México	47
II.1. Concepto y Forma de Manifestación	47
II.2. La Distribución de Potestades Tributarias en México	55
II.2.1. Origen, Evolución y Problemática	62
II.2.2. Potestades Tributarias Exclusivas y Potestades Tributarias Concurrentes	67
II.3. La Potestad Tributaria en las Entidades Federativas y los Municipios	77

CAPÍTULO III**LIMITACIONES A LA POTESTAD TRIBUTARIA 81**

III.1. El Principio o Garantía de Legalidad 86

III.2. El Principio o Garantía de Proporcionalidad 92

III.3. El Principio o Garantía de Equidad 94

III.4. El Principio o Garantía del Destino 96

III.5. Otros Principios o Garantías 98

CAPÍTULO IV**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE
REGULEN LA POTESTAD TRIBUTARIA EN EL AMBITO LEGAL 105**

IV.1. Constituciones Políticas Locales 108

IV.2. Leyes Orgánicas de los Poderes Legislativos Locales u Ordenamientos
Equivalentes 119

IV.3. Leyes Orgánicas Municipales Locales u Ordenamientos Equiparables 128

IV.4. Leyes de Hacienda y/o Ingresos 140

CAPÍTULO V**ANÁLISIS Y COMENTARIOS SOBRE LA PROCEDIBILIDAD
CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN EL EJERCICIO DE
LA POTESTAD TRIBUTARIA POR ENTES DISTINTOS
A LAS LEGISLATURAS LOCALES 167**

V.1. El caso de los Ayuntamientos 167

V.2. El Caso de los Organismos Descentralizados 185

V.3. El Caso de las Juntas Catastrales u Organos Equiparables 192

V.4. El Caso de los Concesionarios 196

V.5. Otros Casos (colonos) 197

PRESENTACIÓN

Como es por todos conocido, por disposición Constitucional, las Potestades Tributarias municipales deben ser ejercidas exclusivamente por los Congresos Locales, los cuales fijan en las leyes, los elementos y características que integran los tributos o contribuciones municipales; sin embargo, es clara la tendencia a permitir, tratándose, por ejemplo, de cuotas por la prestación de algunos servicios públicos, que sean los propios Ayuntamientos quienes las fijen.

Efectivamente, en la legislación fiscal de algunos municipios del país puede apreciarse el germen de este proceso, al autorizarse a los funcionarios municipales fijar los costos de algunos servicios, como los relativos a la recolección de desechos sólidos y los de seguridad; incluso, se da el caso de que sean organismos descentralizados de la administración municipal los que fijen las tarifas de los servicios que prestan, específicamente tratándose de organismos operadores y prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado.

Lo anterior implica, que el Derecho como ciencia, vive en un constante proceso de transformación, por lo que no es, ni puede, ni debe estar o mantenerse estático. Los tiempos modernos exigen cambios, y nuestro marco jurídico no puede quedarse a la zaga.

Por ello, el Indetec, teniendo como objetivo general, el elaborar un documento técnico - jurídico que sirva de consulta y, en su caso, de orientación a los funcionarios fiscales del

ámbito local, respecto del ejercicio de facultades y atribuciones por parte de Entes distintos a los Congresos Locales, encargó la elaboración de la presente investigación a la Lic. Clementina Guerrero Sánchez, quien contó con la colaboración del Lic. José Angel Nuño Sepúlveda, para la realización de la misma.

Lic. José Antonio Zarzosa Escobedo
Director General de Indetec

INTRODUCCIÓN

Dentro de la Hacienda Pública Local, y específicamente en el ámbito municipal, el Constituyente Permanente dispuso, a partir de 1983, con la reforma al artículo 115 Constitucional, crear cierta independencia económica, además de la de carácter político y administrativo, de los municipios del país, respecto a los Estados y a la Federación.

Con dicha reforma se le otorgo al municipio una competencia tributaria especial, sobre todo tratándose de contribuciones relacionadas con la materia inmobiliaria, es decir, se le reconoció la facultad recaudatoria única en el ámbito local por lo que a la posibilidad tributaria se refiere, consistente en gravar la propiedad urbana y la rústica, así como los cambios de valor de los inmuebles y otras operaciones relacionadas afines, sin más limitaciones que las establecidas en la propia Constitución.

De lo anterior se desprende que el Ingreso Público Municipal, como parte de la Hacienda, es la base en la que se sustentan estas instituciones públicas, para allegarse recursos suficientes y así estar en posibilidad de cumplir con la encomienda de satisfacer las necesidades de la comunidad a la que sirven; por tanto, dichos ingresos, además de estar dispuestos por una ley, deben estar legitimados por la acción de las autoridades administrativas.

En esta tesitura, nuestro actual sistema tributario es confuso (por la coincidencia de fuentes a gravar) y, por consiguiente, difícil de aplicar; por lo que en distintos foros y en

distintas épocas, se ha intentado poner orden a la diversidad de criterios e interpretaciones legales, políticas o administrativas, en aras de una más y mejor distribución de potestades y competencias tributarias intergubernamentales.

Consecuentemente, y como es por todos conocido, por disposición Constitucional, las Potestades Tributarias municipales deben ser ejercidas exclusivamente por los Congresos Locales, los cuales fijan en las leyes los elementos y características que integran los tributos o contribuciones municipales; sin embargo, es clara la tendencia a permitir, tratándose por ejemplo de cuotas por la prestación de algunos servicios públicos, que sean los propios Ayuntamientos quienes las fijen.

Efectivamente, en la legislación fiscal de algunos municipios del país, puede apreciarse el germen de este proceso, al autorizarse a los funcionarios municipales fijar los costos de algunos servicios, como los relativos a la recolección de desechos sólidos y los de seguridad; incluso, se da el caso de que sean organismos descentralizados de la administración municipal los que fijen las tarifas de los servicios que prestan, específicamente tratándose de organismos operadores y prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado.

Lo anterior implica, que el Derecho como ciencia, vive en un constante proceso de transformación, por lo que no es, ni puede, ni debe estar o mantenerse estático.

En tal virtud, el presente trabajo intenta aportar elementos de reflexión sobre la procedibilidad constitucional y legal en el ejercicio de la potestad tributaria por entes distintos a las legislaturas locales, estructurándose para ello en 5 capítulos, correspondiendo al primero, de manera introductoria, los elementos consubstanciales al Estado, así como su conformación orgánica y funcional, distinguiendo las actividades y competencias que a cada nivel de gobierno corresponden.

En el capítulo segundo, denominado La Potestad Tributaria en México, se conceptualiza y describe la forma en que ésta se manifiesta, reflexionando sobre la forma en que de acuerdo con nuestro marco Constitucional y Legal, se ha distribuido el ejercicio de esta atribución gubernamental, partiendo para ello, de la potestad exclusiva y de las de carácter concurrente.

En el capítulo tercero, llamado Limitaciones a la Potestad Tributaria, se conceptualizan, analizan, describen y reflexionan, las principales garantías individuales o principios que fijan las limitaciones al poder tributario del Estado, como son la legalidad, la proporcionalidad, la equidad, y el destino, entre otros.

Dentro del capítulo cuarto se aloja la parte analítica de los diversos cuerpos jurídicos involucrados del orden local, que de alguna manera regulan la potestad tributaria. Para lograr tal objetivo, se analizan las principales disposiciones de las Constituciones Políti-

cas de los Estados; las Leyes Orgánicas de los Municipios; y, por supuesto, las Leyes y Códigos que regulan la materia tributaria o fiscal.

Concluye el trabajo con el capítulo quinto, donde se hace el análisis y los comentarios respecto del ejercicio de la potestad tributaria municipal, por entes distintos a los congresos estatales, iniciando con los Ayuntamientos, los Organismos Descentralizados, las autoridades catastrales y otros.

CAPITULO I

EL ESTADO MEXICANO

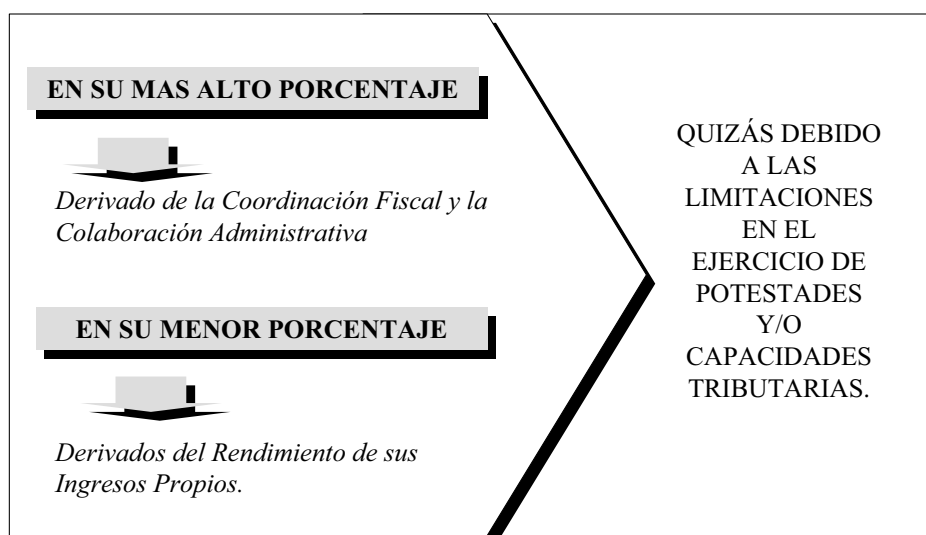
En México, el ejercicio de las facultades y atribuciones que tiene encomendadas cada ente gubernamental, se encuentran condicionadas, por una parte, al orden jurídico preestablecido y por otra, a contar con los suficientes recursos económicos que le permitan desarrollar con eficiencia y eficacia las encomiendas del grupo social que representa.

Por ello, el Constituyente originario estatuyó en la Fracción IV del Artículo 31 Constitucional, la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de las diversas instancias gubernamentales que conforman el andamiaje geo-político de la república mexicana, de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes.

De esta manera, el gasto público, como parte integrante y consubstancial de las finanzas públicas, se consolida como el mejor instrumento con que cuentan los órganos del Estado para ejercer sus funciones y cumplir en forma debida con sus responsabilidades, destacándose entre éstas, la de llevar bienestar social a la población, mediante la prestación de los servicios públicos que le competen y la realización de obras de interés público y de beneficio general.

En esta tesitura y en el ámbito local, tanto las Entidades Federativas como sus Municipios, para poder enfrentar las distintas adversidades que se les presentan cotidianamente, deben recurrir a fuentes de ingresos que provienen actualmente, en su más alto porcentaje, de los recursos que obtienen por la coordinación fiscal y la colaboración administrativa, pasando a un segundo término, en la mayoría de los casos, el rendimiento de sus ingresos propios, quizás debido, entre otras razones, a las diversas limitaciones en el ejercicio de las potestades y/o capacidades de carácter tributario, a las que precisamente nos referiremos a lo largo del presente estudio.

LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS OBTIENEN RECURSOS



Consecuentemente, los servidores públicos estatales y municipales, que de una u otra forma estén involucrados en los aspectos hacendarios y de manera específica en los de carácter fiscal o tributario, serán probablemente quienes muestren un mayor interés por el análisis y las reflexiones técnico - jurídicas, que en su caso se puedan generar al abordar el tema que nos ocupa y que se refiere al potencial ejercicio de Potestades Tributarias o Impositivas por entes distintos a los Congresos o Legislaturas de las Entidades Federativas.

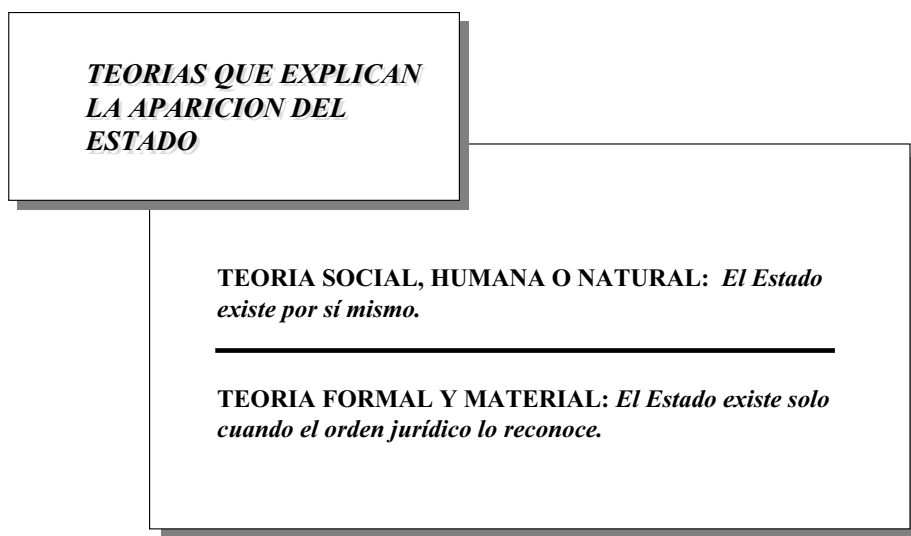
En tal virtud, abordaremos en principio y de manera breve, el origen y evolución del Estado como tal, y en lo particular, lo relativo al Federalismo Mexicano y su distribución de competencias, para concluir con los comentarios respectivos a la Hacienda Pública y su vinculación con el sistema de ejercicio de tales Potestades Tributarias.

Consecuentemente, ubicaremos algunos rasgos histórico - jurídicos, respecto al fenómeno social denominado «*Estado*» y a la aparición del Estado Mexicano, como la organización político - territorial que con el paso del tiempo conformó al Estado - Federación que actualmente conocemos con el nombre de «*Estados Unidos Mexicanos*».

El conocimiento de la conformación del Estado Mexicano, en un principio, y la distribución de las competencias intergubernamentales, después, es uno de los insumos indispensables para el desarrollo del presente trabajo, pues como se verá, el ejercicio de facultades y atribuciones correspondientes a cada uno de los estratos gubernamentales, acarrea necesariamente el cumplimiento irrestricto del marco normativo vigente.

I.1. LA FORMA DEL ESTADO MEXICANO

Recordemos que el Estado tiene de hecho dos orígenes reconocidos por la inmensa mayoría de los tratadistas de la teoría del Estado: una, la de carácter social, humana o natural, que incluso precede a la aparición del Derecho como ciencia y en consecuencia del orden jurídico; y la otra, de carácter formal y material, que se refiere al Estado, si y sólo si es reconocido como tal por el orden jurídico preestablecido.

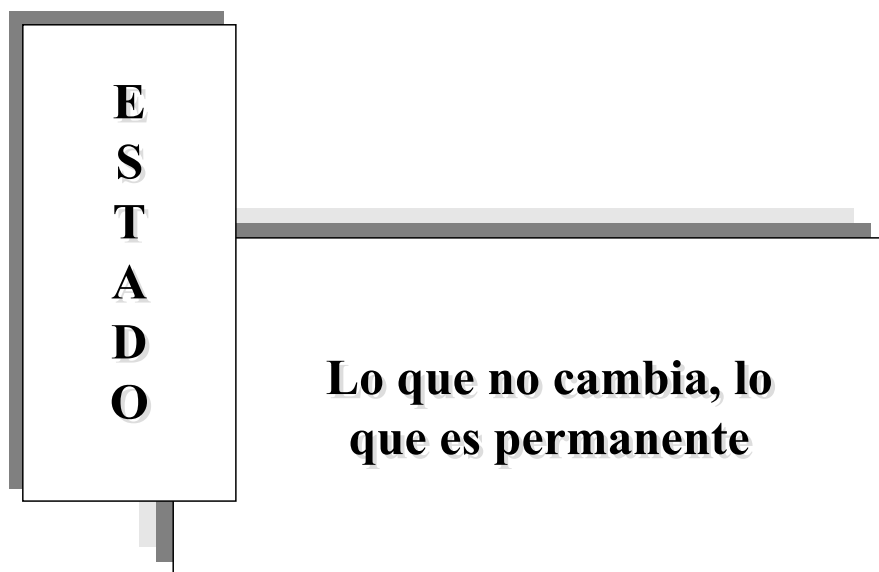


Es decir, que conforme a esta última teoría, primero existe el derecho y el orden jurídico y luego el Estado, o bien, existiendo previamente éste, se denomine como tal, hasta que el derecho, plasmado en una Constitución, así lo reconozca.

Así las cosas, y en relación con la teoría de carácter natural, los primeros antecedentes que registra la historia, nos indican que las organizaciones sociales primitivas de

carácter permanente, se dieron en Egipto, cerca del año 6000 a.c., en donde estas organizaciones se denominaban «Polis», cuyas raíces significan: Ciudad, Imperio o República, lo que nos sugiere a una agrupación humana asentada en un territorio, con cierto orden jurídico y determinadas actividades o fines.

Según los autores de la Teoría Política, la palabra Estado, deriva de Stato, Stare, Status, que significa permanencia, o lo que no cambia.



Crossman¹, al referirse al Estado, dice que éste nunca se ha organizado conforme a los lineamientos expuestos por la teoría, pues por ejemplo el Estado Griego y el Romano no fueron lo que pensaron Aristóteles y Platón; el Estado de la edad media, no fue el que describieron Maquiavelo y Hobbes, y el Estado moderno tampoco responde a lo que han venido señalando, sino que su contenido y realidad desborda los ideales imaginados por los teóricos contemporáneos.

En el texto del profesor Acosta Romero² se incluyen algunas definiciones conceptuales de lo que debemos entender por Estado. Así, por ejemplo, nos dice que Tomás Hobbes concibe al Estado *“como un monstruo de poder inquisitivo y un fenómeno político de poder público, que se explica solo por el grupo social mismo”*. Locke, por su parte, habla de un Estado *“de naturaleza, de libertad y de igualdad, que es regido por la razón y por reglas de convivencia”*.

1. Citado por Acosta Romero, en *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa. Mex. Pág. 59

2. Acosta Romero, *Op. Cit.*

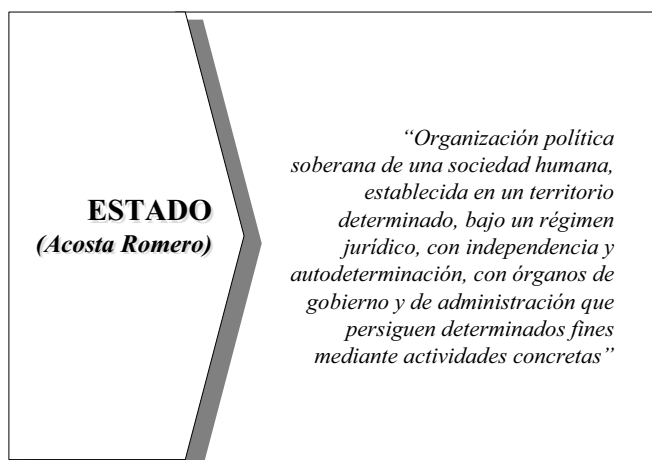
El mismo autor citado con anterioridad, continúa diciendo que para Jellinek, el Estado es *“la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”*.

Para Posada, el Estado debe reunir los siguientes requisitos, para poder ser considerado como tal:

1. Una agrupación de seres racionales.
2. Un territorio, variable o fijo.
3. Una cooperación de las personas asentadas en el territorio, en cuanto a los fines que motivaron la reunión
4. Una independencia de la agrupación frente a otros entes.
5. Una organización adecuada, y
6. Una autonomía para dirigir su vida interior y exterior.

Para Faya³, el Estado *“es la sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio”*.

Acosta,⁴ por su parte, define al Estado como *“la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”*.



3. Faya Viegza, Jacinto. *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa. Mex. Pág. 17 y ss.

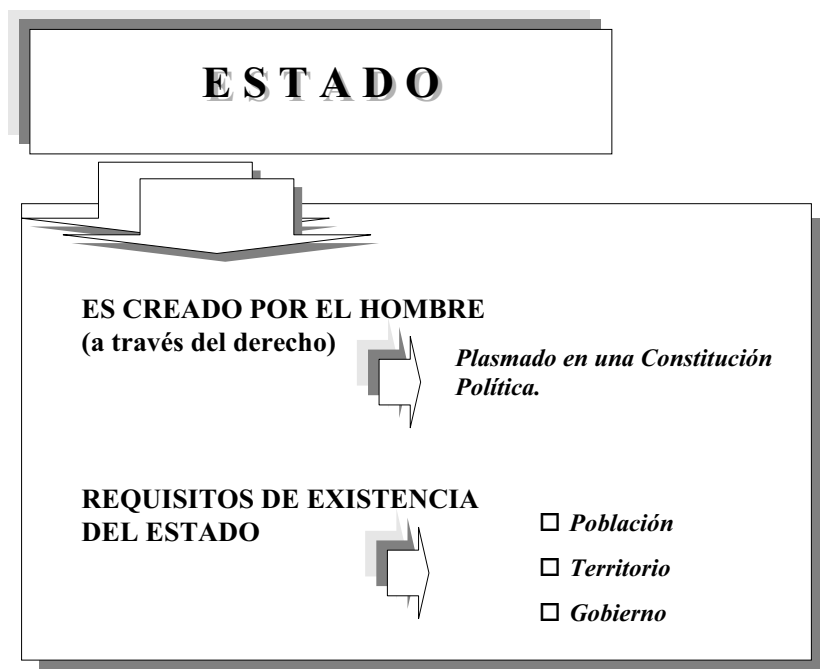
4. Acosta Romero, Op. Cit.

Como consecuencia de lo anterior, tenemos que independientemente de su innegable origen como fenómeno social (natural), el Estado necesariamente tiene una connotación jurídica que se traduce, entre otras cosas, en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, y en este caso, el Estado mexicano la tiene a partir del 27 de Septiembre de 1821, fecha en la que logró su independencia de la corona española.

En este orden de ideas, tenemos que el Estado Mexicano, desde el punto de vista eminentemente jurídico, es creado por el hombre a través de la ciencia del Derecho y plasmado en un texto denominado «Constitución Política», donde se concibe a éste como el representante social, encargado de realizar una serie de encomiendas del grupo humano que representa.

En esta perspectiva, el Estado mexicano surgió como resultado de la lucha de independencia de 1810, consolidándose ésta, como ya se dijo, en Septiembre de 1821.

El Estado, reconocido como la organización socio - política por antonomasia, creado y reconocido por el derecho (en una concepción jurídica, plasmado en el texto constitucional), a voluntad humana, requiere de acuerdo a la teoría clásica de Montesquieu, de la previa existencia de cuando menos tres elementos que le son consubstanciales para su debida consolidación: la Población, el Territorio y el Gobierno.



La “Población” es el conglomerado social, o sea, el elemento humano, representado por todas aquellas personas que de acuerdo con la Ley, se consideren mexicanos, o cuya calidad migratoria les otorgue el calificativo de residentes.

Al respecto, cabe recordar lo que ordena el vigente artículo 30 Constitucional⁵.

«La Nacionalidad Mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.»

A).- Son Mexicanos por nacimiento.

- I. Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;*
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana;*
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

B).- Son Mexicanos por naturalización.

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización, y*
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del Territorio Nacional.*



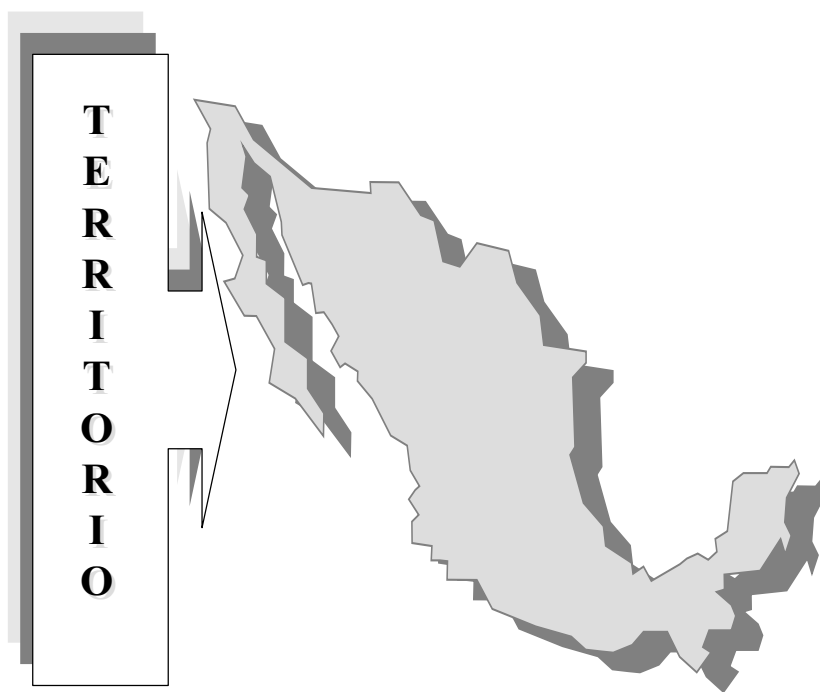
5. *Adicionalmente se pueden ver los artículos 32,33 y 73-XVI y XXIX-F de la Constitución General de la República, así como la Ley de Nacionalidad y la Ley General de Población*

Por su parte, el “Territorio”, según Kelsen, es lo que debe considerarse como el ámbito de validez de las normas jurídicas. Para el caso mexicano, el texto constitucional recoge en el contenido del artículo 42, la tesis tridimensional del ámbito de validez de nuestro orden jurídico.

Efectivamente, el artículo 42 Constitucional dispone:

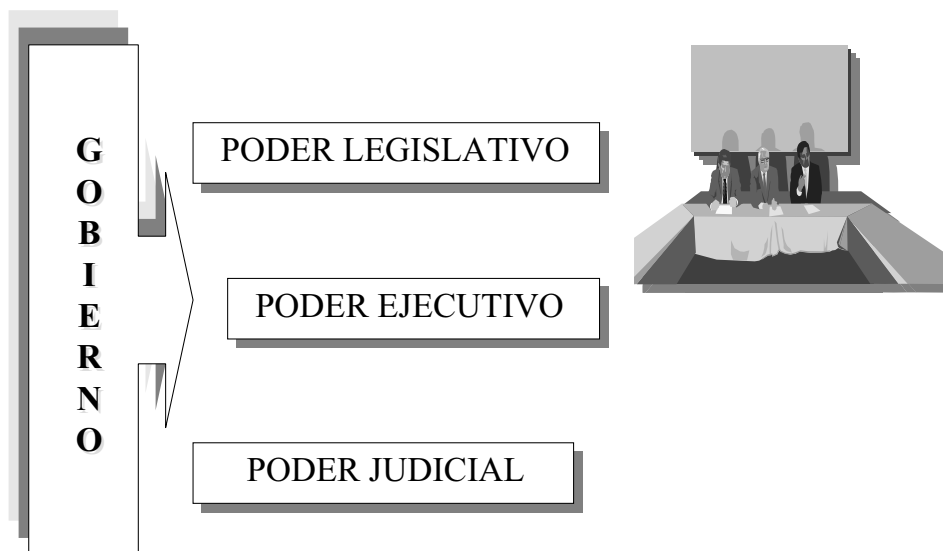
«El Territorio Nacional comprende:⁶

- I. El de las partes integrantes de la Federación.*
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes.*
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico.*
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.*
- V. Las aguas de los mares en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores, y*
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.*



⁶ Adicionalmente se puede ver la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Aguas y la Ley Federal del Mar

Por lo que ve al “*Gobierno*”, como elemento imprescindible del Estado, y atendiendo a la doctrina clásica de origen francés, se desprende que en cada Estado deben existir tres clases de poderes, el Legislativo, para las cosas relativas al derecho de gentes dictando Leyes; el Ejecutivo, para las cosas que dependen del derecho civil y ejecutando las resoluciones públicas, y el Judicial, para juzgar los casos y pleitos entre particulares.



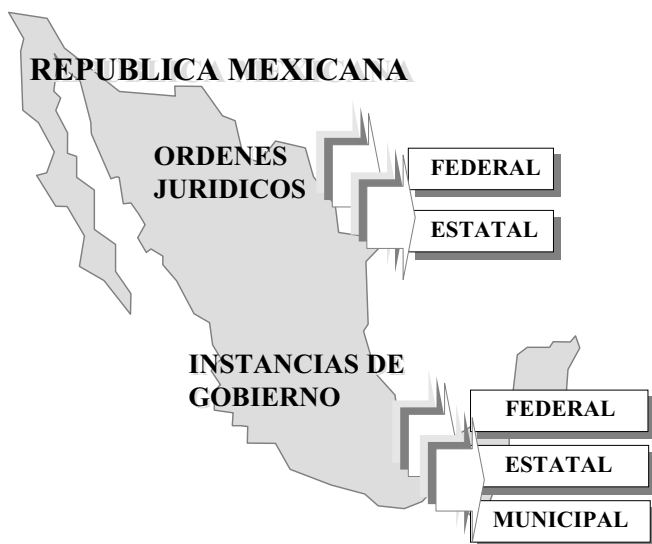
El Estado mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es un Estado independiente frente a los demás y por ello puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y de Gobierno, darse su propio orden jurídico, e implementar su política interna y externa.

I.2. LA FORMA DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO.

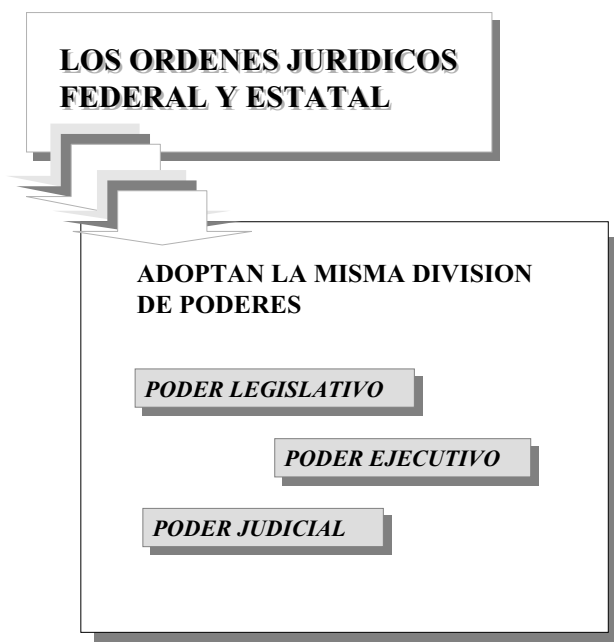
México, al ser una República de tipo Federal, se encuentra constituida, de conformidad al texto constitucional, por dos órdenes jurídicos y tres instancias gubernamentales. Veamos lo que al respecto dispone la Carta Fundamental.

ARTICULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

ARTICULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.



Efectivamente, los órdenes jurídicos que coinciden con los dos primeros niveles gubernamentales son el Federal y el Estatal, los que adoptan por disposición legal, artículos 49 y 116 Constitucionales⁷, la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde el primero aplica las Leyes que el segundo aprueba y el tercero se encarga de dirimir las controversias suscitadas de la aplicación de las leyes.

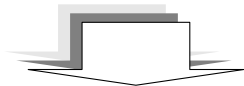


⁷ Art. 49: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. . .
 Art. 116: El poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, . . .

Recuérdese que el caso del Gobierno Municipal es distinto, pues al carecer de facultades legislativas (propriadamente dichas), se encuentra de alguna manera, impedido de emitir su propio marco jurídico - legal y en consecuencia de dirimirlo, por lo que su principal función pareciera ser la de carácter Ejecutivo o de administración.

EL MUNICIPIO

**Al carecer de potestades legislativas y judiciales
(propriadamente dichas)**



**Ejerce funciones preponderantemente
ejecutivas o de administración.**

Como es del conocimiento público, México ha transitado en su evolución histórico-política, y debido fundamentalmente a la influencia de los paradigmas francés, español y norteamericano, de una Monarquía (1821 y 1865) a una República, alternada del tipo Central (1836, 1843 y 1853), al tipo Federal (1824, 1847, 1857 y 1917).

ORIGEN Y EVOLUCION DE LA FORMA DEL ESTADO MEXICANO

MONARQUIA

REPUBLICA



- *Central*
- *Federal*

Para la elaboración de la primera Constitución Política⁸ del tipo Federal, hubieron de pasar tres años después de lograda la independencia de la corona española, configurándose para tal efecto, dos corrientes o líneas políticas para la elaboración del estatuto jurídico que reconocería al Estado Mexicano y una de las corrientes era de corte Federalista y la otra de tipo Centralista, empero y debido a la gran influencia anglosajona y francesa que imperaba en los ánimos del recién pueblo independiente, se presentó y fue aprobado el 3 de Octubre de 1824, el proyecto Federalista para la Constitución del naciente Estado Mexicano.

Es en esta primera Constitución de tipo Federal, donde se reconoce y pondera la reunión de Estados libres, autónomos y soberanos, unidos conforme a los principios rectores de una Constitución General, transformándose en muchos casos y por una ficción del texto legal, la antigua división territorial provincial, en Estados y consagrando además, como principios consubstanciales al recién nacido país federalista, la soberanía, la libertad individual y la división de poderes.

PRINCIPIOS DEL ESTADO MEXICANO

- ☐ **SOBERANIA**
- ☐ **DIVISION DE PODERES**
- ☐ **LIBERTAD INDIVIDUAL**

La división territorial provincial, que imperó en México durante la Colonia, quizás influyó en el ánimo de los primeros constituyentes para que algunos principios de carácter político, así como algunas instituciones jurídicas y aún las extensiones territoriales que habían sido pensadas y ejecutadas en una forma de Estado Unitario y General, se hayan implementado en el naciente Estado Federal Mexicano.

⁸ *Cuerpo de normas jurídicas que establece la forma de Estado y de Gobierno, los órganos del Estado, las relaciones entre estos, los procedimientos para la creación del orden jurídico y los derechos humanos fundamentales.*

Recuérdese que la Nueva España, como Colonia dependiente de la Corona Española, no gozaba de autonomía, y en consecuencia era el monarca el que concentraba las entonces conocidas tres funciones clásicas del Estado (Legislativas, Ejecutivas y Judiciales), mismas que eran ejercidas en México, a través de funcionarios o mandatarios que el mismo Rey designaba (Virreyes). Resulta pues evidente, que el Imperio Español era una entidad política del tipo central y por consiguiente, sus colonias no podían ser autónomas, pues dependían directamente de la Metrópoli.

No fue sino hasta 1812, cuando a través de la Constitución de Cádiz, se incluyó la institución de las Diputaciones Provinciales, mismas que tenían como función principal, el Gobierno interior de las provincias, se integraban democráticamente y sus miembros debían ser nativos de la provincia respectiva. En estas condiciones, podemos hablar ya de una «descentralización gubernativa», quizás comparable, con las debidas proporciones, a lo que hoy el Maestro Moisés Ochoa Campos denomina como la “autarquía municipal”.

En 1821, con la entrada de Iturbide (primer imperio), autor del Plan de Iguala, de posición política opuesta a las diputaciones provinciales (y por ende del incipiente federalismo), se proscriben éstas y se conforma la Junta Provisional Gubernativa, convocando a elecciones para elegir al Primer Congreso Constituyente.

El Primer Congreso Constituyente se instaló en Febrero de 1822, pero fue disuelto en el mes de Octubre siguiente por el mismo Iturbide, formando en su lugar, una junta instituyente para que fuera ésta quien redactara una Constitución de tipo provisional, y se elaboró otra convocatoria de tipo Constituyente. Este hecho alentó al General Santa Anna a rebelarse contra Iturbide, quien tuvo que abdicar al poder en Marzo de 1823, saliendo del país en Mayo del mismo año.

Como resultado de la salida de Iturbide y ante el estado político que reinaba en ese entonces, se dio una total anarquía, al grado de que algunas provincias exigieron la implantación del sistema federal, por ejemplo, Guadalajara, el 12 de Mayo de 1823, proclamó su independencia (a través de su Junta Provisional) y condicionó la revocabilidad de su proclamación, solo para el caso de la adopción del Estado Federal.

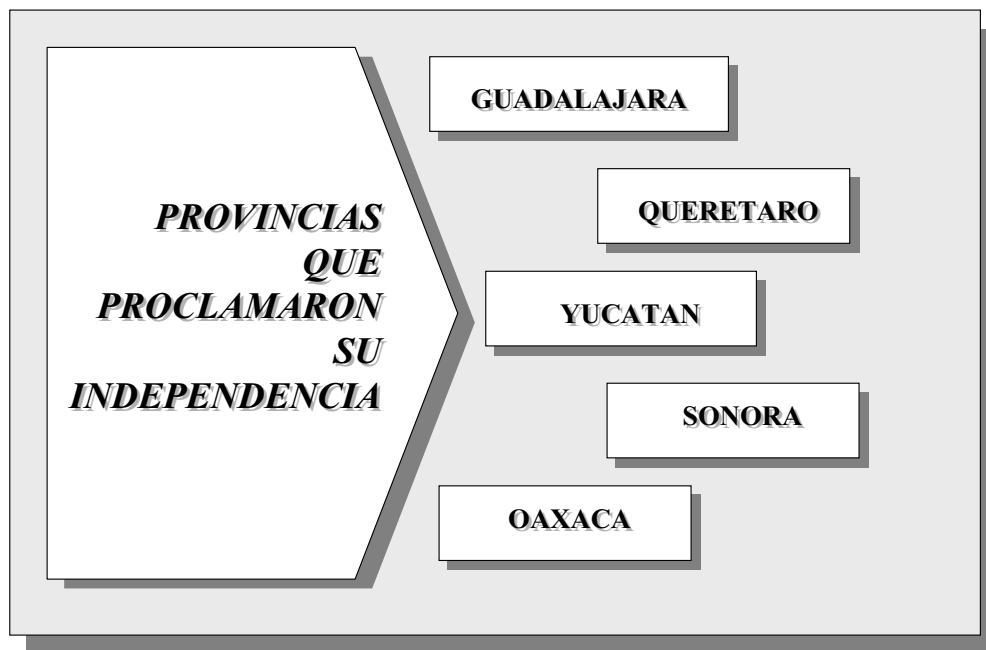
Por su innegable transcendencia histórico-jurídica, se transcribe a continuación el texto correspondiente al extracto del manifiesto de Guadalajara⁹.

«Desde este día y hasta que no se reciba la contestación del Soberano Congreso y su Supremo Poder Ejecutivo, se suspende el cumplimiento de todos los decretos y órdenes que se expidan por uno u otro poder

⁹ *Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones tomo I, XLVI Legislatura, Cámara de diputados. Pág. 96.*

Durante esta suspensión, la Diputación Provincial será la primera autoridad de la provincia, y con ella deben entenderse todas las demás en último recurso».

Después de Guadalajara, hicieron lo propio Querétaro, Yucatán y Sonora. Oaxaca no solo devolvió la convocatoria del Segundo Congreso Constituyente, sino que instaló un Congreso Provisional y proclamó su independencia.



Ante estas condiciones y el regreso de Iturbide al país, éste reinstaló el Congreso el 12 de Junio de 1823 e inmediatamente declaró lo siguiente¹⁰:

«El Soberano Congreso Constituyente ha tenido a bien acordar que el Gobierno puede proceder a decir a las Provincias estar al voto de su soberanía por el Sistema de República Federada, y que no la ha declarado en virtud de haber decretado se forme la convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación».

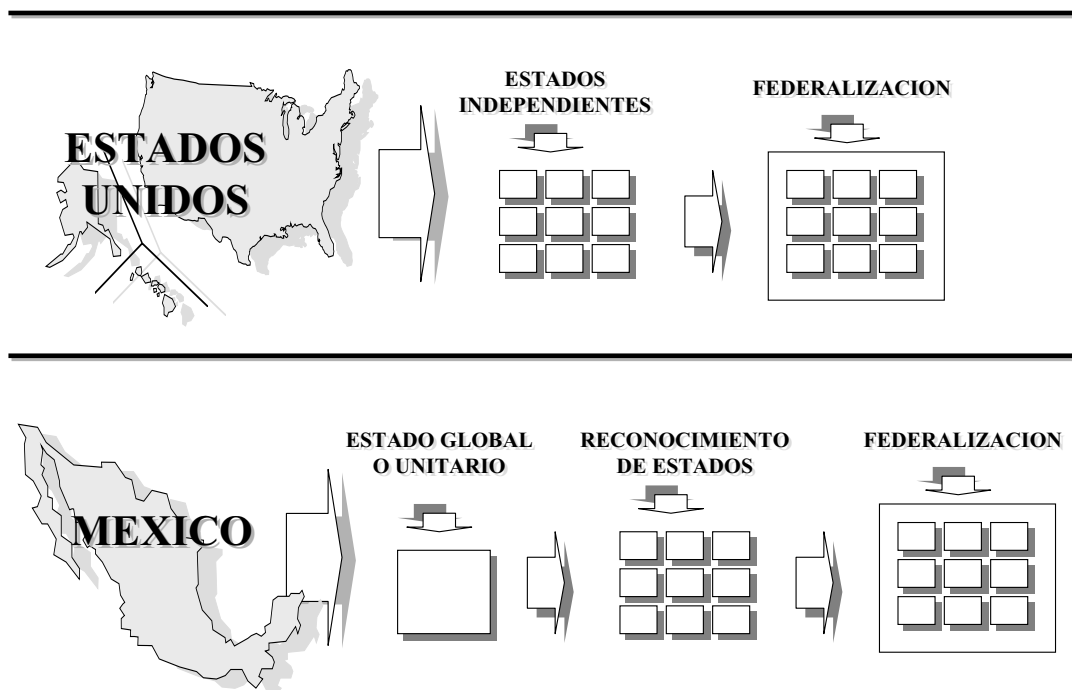
Así las cosas, el Congreso Constituyente convocado por Iturbide, quedó finalmente instalado el 5 de Noviembre de 1823, emitiendo un documento el 31 de Enero de 1824, el cual es conocido con el nombre de «Acta Constitutiva», misma que en su artículo 5 consagró la leyenda siguiente: «La nación adopta para su Gobierno, la forma de república representativa popular federab»¹¹

¹⁰ Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit. Pág. 96

¹¹ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa. Mex. Pág. 459

Cabe recordar, que en nuestro país, el proceso de establecimiento constitucional del Federalismo, no fue el mismo que en otras latitudes, por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, se utilizó la técnica de la centralización; es decir, previo a la federalización, existieron unidades dispersas e independientes que luego se conjuntaron en un sistema. En México, por el contrario, se utilizó la técnica de la descentralización, es decir, de existir un ente unitario y global (herencia del virreinato y de las diputaciones provinciales), se reconocieron diversas partes geo-políticas, con jurisdicciones territoriales determinadas, como partes integrantes del sistema federal mexicano.

PROCESO DE FEDERALIZACION



Como se sabe, al adoptar la república mexicana el sistema de federación, las partes que la integran se consideran Estados libres y soberanos, por lo que originalmente (1824), algunas de las instituciones jurídicas que teleológicamente se pensaron para un Estado unitario, no sólo hubieron de pasar al recién creado estado de carácter Federal, sino que inclusive, se incorporaron a la forma de organización de las partes que integraron a dicha Federación ; por lo que en consecuencia, el federalismo mexicano constituyó en su adopción, una descentralización artificial del país.

Precisamente es en la primera Constitución, donde se da vida a la forma del federalismo mexicano, entendida ésta como la reunión de Estados libres y soberanos (autónomos), unidos conforme a los principios de una Constitución General, transforman-

do la antigua división provincial en Estados. Efectivamente, cabe señalar que algunas de las divisiones territoriales que actualmente conforman los Estados de la república mexicana responden a una configuración de índole provincial, donde la estructura colonial se dio en base a una delimitación precortesiana, respetando la división ya existente; o bien, de acuerdo al resultado de la conquista a través de las llamadas “capitulaciones reales” donde se delimitaba su extensión territorial.

Por ultimo, mencionaremos que de acuerdo con la teoría constitucional, la forma de gobierno del Estado Mexicano es de tipo presidencial, por reunir las siguientes características:

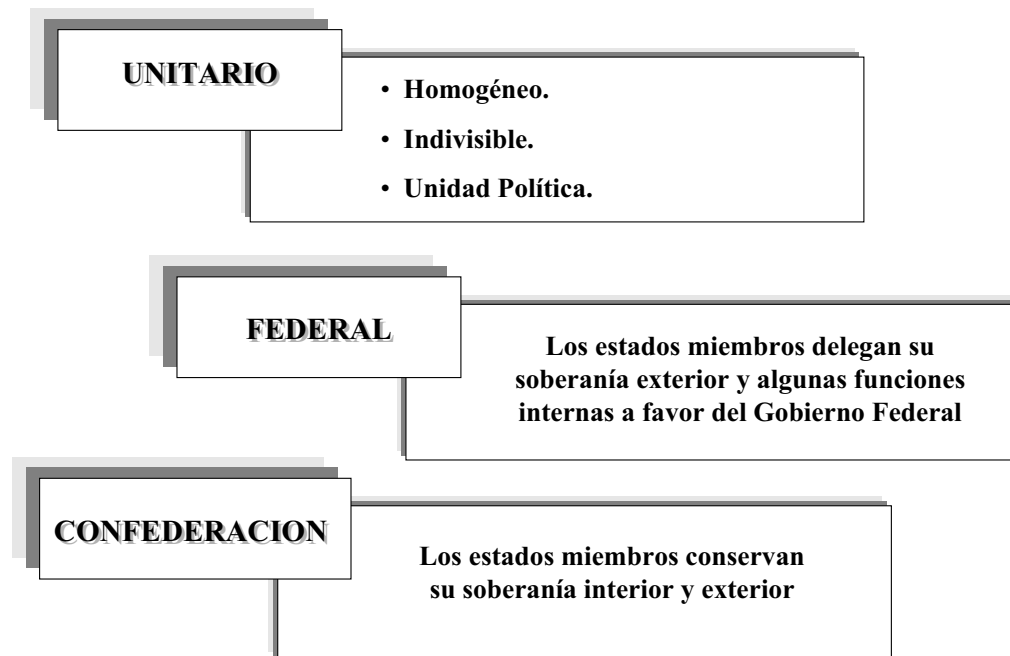
1. Se reúnen en una sola persona, las instituciones de Presidente de la República, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
2. No existe Primer Ministro, ni gabinete que trabaje y determine sus acuerdos en forma colegiada y que tenga algún tipo de responsabilidad política frente al Congreso.
3. El Congreso de la Unión no cuenta con facultades o atribuciones para censurar o hacer dimitir, por una parte, a los Secretarios de Estado y por la otra, a los Directores y demás integrantes de la Administración Pública Federal, sean del orden Central o Paraestatal.
4. El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de los primeros niveles de la Administración Pública Federal, sean de carácter Central o Paraestatal, salvo honrosas excepciones, como en el caso del Procurador General de la República.
5. La suma de facultades que se prevén en el texto de la Constitución General para el Presidente de la República, resulta ser más amplia y variada que las que otorga a los otros poderes de la Unión.
6. El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni mucho menos limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República.

1.3. LA COMPETENCIA FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

El Estado de tipo federalista, es aquél que ocupa en términos generales, un lugar intermedio, entre el Estado unitario, homogéneo, indivisible y con unidad política, y la confederación de Estados, donde, por regla general, éstos conservan su soberanía tanto interna como externa.

El sistema de Gobierno de tipo Federal, implica que los Estados miembros delegan, las más de las veces, su soberanía exterior y algunas facultades o funciones internas, en favor del Gobierno Federal que se crea, representado por un ente general, conservando los Estados miembros el ejercicio de las facultades internas no cedidas al Gobierno Federal.

TIPOS DE ESTADOS



El hablar de «soberanía» implica reconocerla como un elemento consustancial del Estado, y en rigor se traduce en no reconocer un poder superior o por encima del propio Estado; es decir, se concibe como la propia y libre autodeterminación del orden jurídico interno y de sus relaciones con el exterior.

En México, a lo largo de nuestra historia, los constituyentes se han ocupado del término «soberanía», y actualmente es el artículo 39 de nuestra Carta Fundamental el que consagra su definición:

«La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno».

Esta concepción de lo que es la soberanía coincide con la esgrimida por la doctrina francesa (Rousseau), en cuanto a la libertad y al anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar su destino.

Del texto Constitucional antes descrito, se desprenden un sinnúmero de valores socio - políticos, destacando su valor supremo, establecido en la última parte de su contenido, con lo indicado en el artículo 135 de la misma carta fundamental, donde se edifica el cambio, por la vía del derecho.

Artículo 135: «La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas».

Ahora bien e instituido en México el Estado Federal, el artículo cuarto de la Constitución de 1824, señalaba como partes integrantes de la Federación Mexicana a los Estados de: *Chiapas, Coahuila, Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas*; así como por los Territorios Federales de: *Alta California, Baja California, Colima, Tlaxcala, y Santa Fe de Nuevo México*.



Posteriormente, en 1830 se aprobó la separación de Sinaloa y Sonora, como 2 Estados independientes, y en 1835, se separó Aguascalientes de Zacatecas, constituyendo un territorio más.

Un poco después, en 1836 y 1843, bajo el régimen centralista, fueron creados departamentos en lugar de Estados, restableciéndose el sistema Federal, mediante el acta de reformas en 1847, volviéndose a la distribución territorial de Estados y territorios, vigentes en la Constitución de 1824

Bajo esta tesitura, en 1849, el Congreso Federal decretó la existencia del Estado de Guerrero, desagregado del territorio de los Estados de México, Michoacán y Puebla.

Bajo este panorama, en 1853, mediante las “Bases Constitucionales para la Administración de la República”, por segunda ocasión se implantó el régimen centralista, sistema gubernamental que perduró hasta el 5 de Febrero de 1857, fecha en la cual tiene vigencia la segunda Constitución Federal Mexicana, misma que ratifica los Estados ya reconocidos con anterioridad, elevando además a tal categoría, los territorios de Colima y Tlaxcala.



En 1863, se erige el Estado de Campeche; en 1868, el de Coahuila de Zaragoza (eliminándose Texas) y en 1869, se decretan como tales, los Estados de Hidalgo y Morelos.

Como consecuencia de todas estas declaratorias, reconocimientos y decretos, en el año de 1884 hubo de reformarse el texto de la Constitución Federal, para integrar formalmente en su contenido los nuevos Estados, creándose ahí mismo el territorio de Tepic.

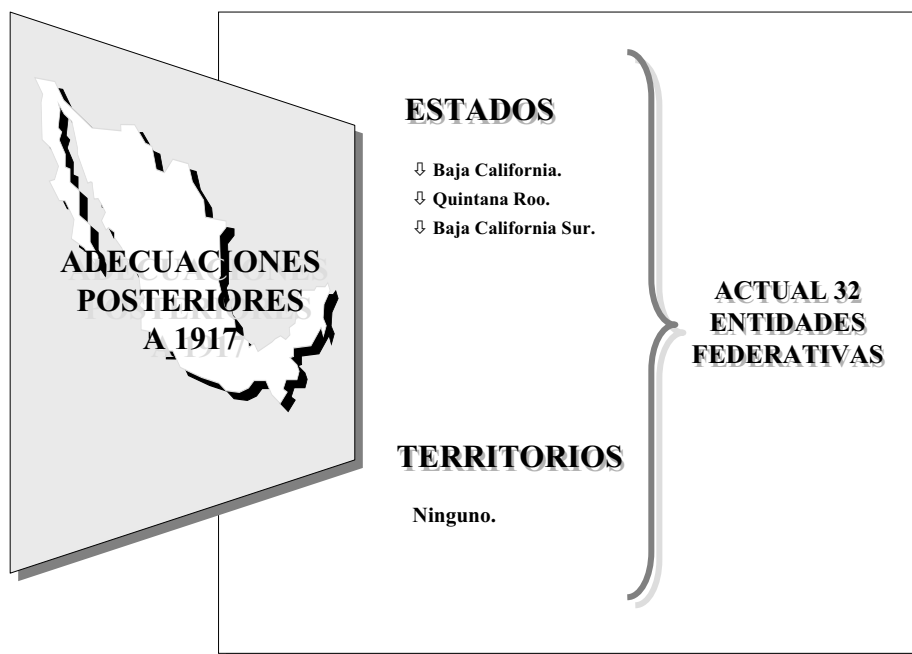
Ya en los albores del siglo XX, en 1902, se adiciona al artículo 43 Constitucional, el territorio de Quintana Roo.



Así las cosas, y como resultado del movimiento armado de 1910-1917, el constituyente queretano promulgó la Constitución Política Federal que aun nos rige, reconociendo la existencia de 28 Estados, dos territorios y un distrito federal, como partes integrantes de la unión mexicana.

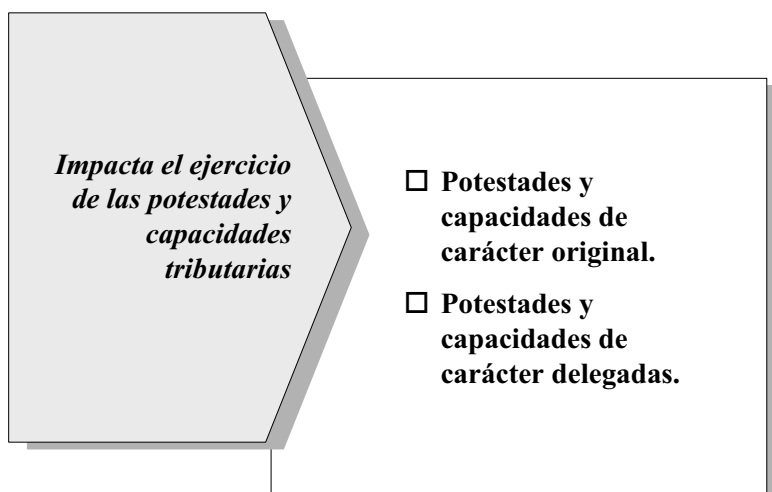
En 1952, se erige el Estado de Baja California, y en 1974 se decreta la creación de los Estados de Quintana Roo y Baja California Sur, desapareciendo desde entonces los territorios federales, constituyéndose a partir de esa fecha, la actual división

territorial del país, misma que hoy congrega a 31 Estados y un Distrito Federal, o como se le denomina en el texto constitucional 32 “Entidades Federativas”.



Este breve recorrido histórico - político, respecto a la conformación del Estado mexicano, tiene una gran importancia para los efectos del presente estudio, pues como se verá en el desarrollo del mismo, la distribución de competencias impacta necesariamente el ejercicio de las llamadas potestades y capacidades tributarias o impositivas, tanto las de carácter original como las delegadas.

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS



Comentábamos más atrás, que nuestro federalismo nace a consecuencia del desagregamiento de un Estado preexistente y global (provincial), pero que, en virtud del pacto signado en 1824, y ratificado primero en 1857 y luego en 1917, los Estados miembros de la República Federal Mexicana, se organizan tanto política como administrativamente, al igual que el Gobierno Central, pero con independencia en su régimen interior y sin contravenir el pacto federal.

Efectivamente, estas reglas del federalismo mexicano, las establecen los artículos 116 y 49 (ya descritos con anterioridad) en relación con el artículo 40 y el primer párrafo del artículo 41, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El mismo texto constitucional vigente, ampara un dispositivo que resulta sumamente importante y que en un momento determinado, podría resolver de origen, alguna inquietud respecto de la competencia o procedibilidad en el ejercicio de potestades tributarias por un determinado nivel de Gobierno. El texto referido es el del artículo 133 que dispone:

«Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados».

En relación con el sistema de Estado mexicano que es, como ya se dijo, de carácter Federal, el Doctor Burgoa¹² señala: Estado Federal o Federación son sinónimos, implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino feudos - federare, equivale pues, a unir, a ligar, a componer. El acto de unir, entraña el presupuesto de una separación anterior. *«Etimológicamente, la palabra Federación implica la preexistencia de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna dependencia de vinculación entre ellos. La independencia de los Estados que se unen es un presupuesto lógico - jurídico para la creación de un Estado Federal».*

Para el mismo Burgoa,¹³ los rasgos característicos del régimen Federal son:

- I. *Autonomía democrática de las entidades, entendida ésta como la facultad de designar sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales.*

¹² Burgoa Oribuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. Mex. Pág. 459

¹³ Op. Cit. Pág. 461

- II. *Autonomía Constitucional, traducida en la potestad para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir y acatando siempre, los principios de la Constitución Federal.*
- III. *Participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional tanto en la integración del cuerpo legislativo federal como en la reformabilidad de la Constitución Federal.*

Por otra parte, pero siguiendo la misma línea, Pichardo Pagaza¹⁴ llama rasgos a las características del Estado Federal, siendo éstos los siguientes:

1. Coexistencia de dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: el orden jurídico Federal y el Estatal; las esferas de Gobierno Federal, la de los Estados - Miembros y la de los Municipios.
2. Sujeción al orden constitucional Federal de los Estados miembros (Art. 41 CPEUM).
3. Prohibición de contravención de las constituciones locales con la federal (Art. 41 CPEUM).
4. Estados autónomos en su régimen interior, sin contravenir el pacto federal.
5. Los elementos constitutivos de los Estados miembros, son al igual que para la Federación, la población, el territorio y el gobierno o poder público.
6. Los Estados miembros adoptan la forma de gobierno federal, es decir, republicano, representativo y democrático (Art. 40 CPEUM).
7. La base de la organización política y administrativa y de la división territorial en los Estados miembros, es el Municipio libre (Art. 115 CPEUM).
8. Prohibiciones y limitaciones específicas a los Estados miembros (Arts. 117, 118 y 131 CPEUM).
9. Vigencia de la legislación local, sólo en su propio territorio (Art. 121 CPEUM).
10. Facultades no reservadas a la Federación se entienden derivadas a los Estados (Art. 124 CPEUM).

Con base en estos rasgos y características de nuestro federalismo, podemos afirmar que al ámbito Federal, se le fija su competencia de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su propia legislación fede-

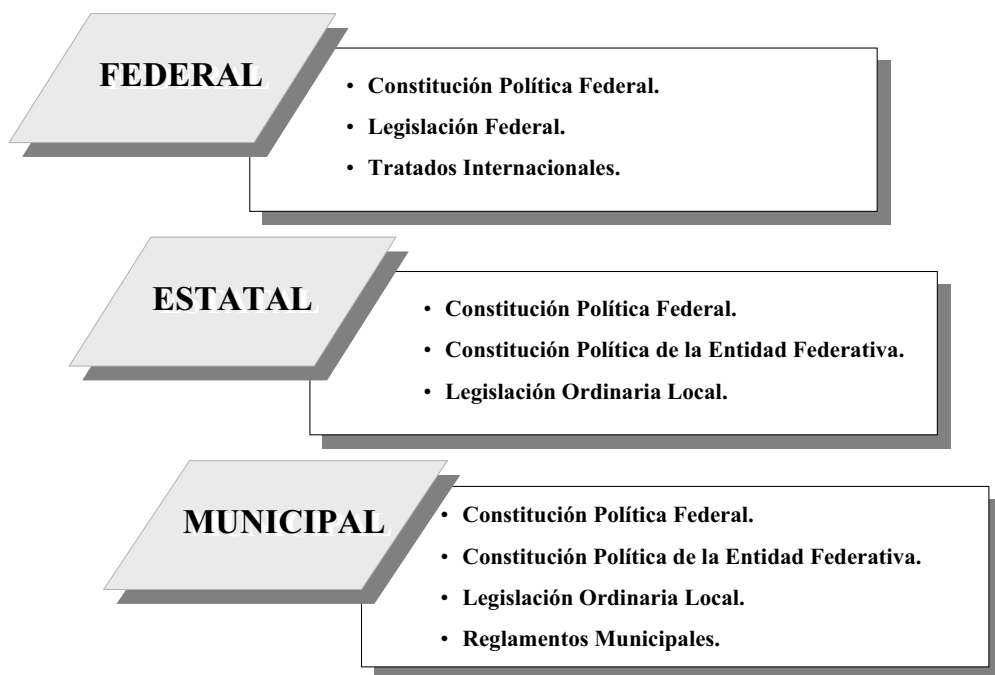
¹⁴ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública Tomo I* INAP

ral y los tratados internacionales validados por el Senado de la República. (Art. 133 Constitucional).

Por su parte, el ámbito competencial de la entidades federativas, les es fijado por la propia constitución federal, las particulares de los Estados y su legislación ordinaria.

Por lo que respecta al ámbito Municipal, su competencia mínima le es fijada por el artículo 115 Constitucional, y le es potencialmente ampliada por las Constituciones y Leyes locales que emitan las Legislaturas de los Estados. Cabe mencionar, que el Municipio, al contar con la facultad reglamentaria, puede detallar su competencia de acuerdo a las bases jurídicas que le son otorgadas por los dos ámbitos jurídicos existentes.

MARCO COMPETENCIAL



La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al estudiar el tema del federalismo mexicano ha señalado entre otros criterios que “ La federación es una entidad política que es parte del Estado Federal total, creado por la decisión de los Estados que le asignaron en el pacto federal facultades expresas para asegurar la unidad política y atender los propósitos políticos y administrativos federales. El conjunto de Leyes Federales forman un orden jurídico general que se aplica en toda la república, junto a los órdenes jurídicos parciales delimitados territorialmente de las entidades federativas¹⁵⁹”

Ahora bien, y como una aportación adicional para el tema que nos ocupará a lo largo del presente estudio, es menester recordar lo que la Comisión Constitucional del Congreso Constituyente de 1916, señaló al diferenciar el proyecto de Constitución para 1917 de la de 1857: “La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio libre como futura base de la administración política y administrativa de los Estados y por ende del país¹⁶”

Así las cosas, el Municipio es una persona jurídica de derecho público, una entidad de descentralización política y administrativa y un ente político - territorial.

Recordemos también que la Federación mexicana se compone de Federación y Estados miembros, por lo que generalmente la Federación mantiene relaciones con los Municipios, por conducto de los Estados y/o con ambos, pero no en forma directa Federación - Municipios.

En este estado de cosas, resulta al parecer evidente el hecho de que nuestra Constitución Política Federal, ampara un sistema competencial de carácter residual, tal y como se desprende del contenido del artículo 124 de la Ley Suprema, mismo que establece, que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se encuentran reservadas a los Estados, lo cual implica la existencia, por una parte, de ciertas actividades o funciones exclusivas de carácter federal, y por la otra, la llamada concurrencia o coincidencia competencial.

Efectivamente, y como es del conocimiento público, la distribución constitucional y legal de competencias entre la federación y las entidades federativas ampara unas materias o actividades que se han reservado exclusivamente a las autoridades de ese nivel gubernamental, constituyendo el resto, el espacio coincidente o concurrente, donde, tanto la federación como las entidades federativas pueden, en ejercicio de sus potestades y soberanías, ejercer sus respectivas funciones.

16 *Diario de Debates, Tomo II, Pág. 504*

DISTRIBUCION DE ESPACIOS COMPETENCIALES

**FACULTADES Y
ATRIBUCIONES
EXCLUSIVAS DEL
GOBIERNO FEDERAL**

**FACULTADES Y
ATRIBUCIONES
CONCURRENTES O
COINCIDENTES, DEL
GOBIERNO FEDERAL Y
DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS**

En esta línea, entendemos a la competencia¹⁷ como “la aptitud, capacidad o suficiencia, idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos”.

Lo anterior implica que cada órgano creado para cumplir determinados fines, debe, en principio, respetar su competencia, es decir, su campo de acción; lo que puede y lo que debe hacer.

En esta tesitura, y atendiendo a nuestra distribución de funciones, es claro que el papel fundamental del Poder Legislativo (como órgano del Estado Federal o Local), es el de legislar, es decir, crear un orden jurídico mediante la expedición de Leyes; el del Poder Ejecutivo será el de administrar y hacer cumplir las determinaciones del Poder Legislativo; y al Judicial corresponderá dirimir las controversias que se susciten entre la colectividad, las que alteren el orden constitucional o legal del Estado y para con sus habitantes.

17 *Diccionario jurídico UNAM - Porrúa.*

LO QUE PUEDE Y LO QUE DEBE HACER UN ORGANO DE GOBIERNO.

COMPETENCIAS DEL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO



PODER LEGISLATIVO: *Crear leyes.*

PODER EJECUTIVO.- *Administrar y hacer cumplir las leyes.*

PODER JUDICIAL.- *Resolver o dirimir las controversias locales.*

Bajo esta perspectiva, y específicamente circunscribiéndonos a las actividades hacendarias y dentro de estas las de carácter fiscal o tributario, es claro que nos referiremos a la función legislativa, que es la que preponderantemente tiene asignadas las tareas de ejercer las potestades tributarias. Recordemos que la hacienda pública se conforma de los recursos y bienes patrimoniales con que cuenta el Estado o Municipio, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público y con la finalidad de alcanzar sus objetivos de Gobierno.

Estas funciones o actividades hacendarias, cuentan necesariamente con un marco jurídico - normativo, que regula y permea dichas actividades, siendo las más representativas la Constitución Política Federal; las diversas leyes reglamentarias y ordinarias de carácter federal o los tratados internacionales, las constituciones políticas estatales; las leyes locales; los reglamentos federales y locales; los convenios y acuerdos intergubernamentales; los planes y programas, etc.

LA FUNCION LEGISLATIVA

**ES LA QUE PREPONDERANTEMENTE
TIENE ASIGNADA LA TAREA DE
EJERCER ...**



LAS POTESTADES TRIBUTARIAS

I.4. FUNCIONES LEGISLATIVAS, JUDICIALES Y EJECUTIVAS.

Hemos ya dejado asentado en puntos anteriores, que el Estado mexicano, además de estar estructurado como una República Representativa, Democrática y Federal, distribuye sus funciones y actividades en tres niveles gubernamentales, pero solo en dos de ellos (Federación y Estados) se tiene una división de poderes, a cargo de los cuales el orden jurídico preestablecido, les ha encomendado la realización de determinados fines u objetivos específicos.

Por ello, y comulgando con Acosta¹⁸ diremos que se ha tratado de precisar el carácter esencial de los actos administrativos, diferenciándolos de los actos legislativos y jurisdiccionales, partiendo del criterio formal (subjetivo u orgánico) o del criterio material (intrínseco o esencial).

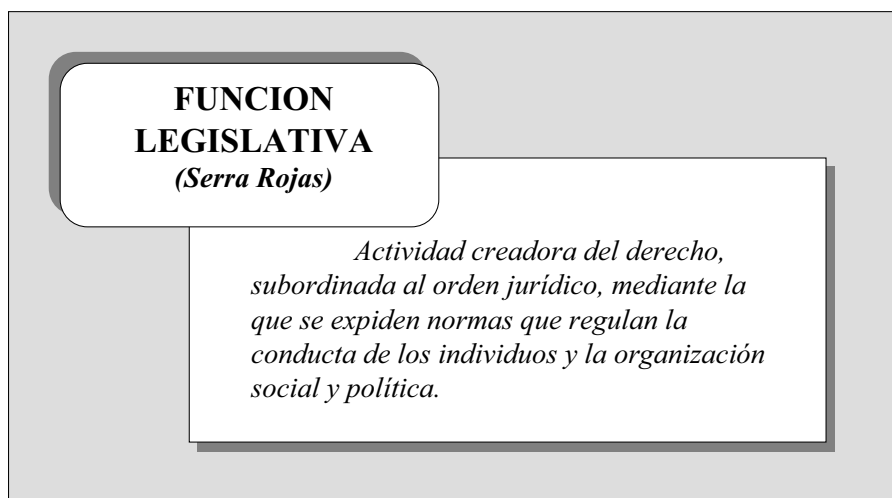
Formalmente, se le atribuye al acto, la naturaleza del órgano de donde emana (independientemente de su contenido). Así, serán actos legislativos, todos los que realice el Poder Legislativo; actos jurisdiccionales todos los que emanan del Poder Judicial, y actos administrativos todos aquellos cuyo sujeto sea un órgano de la administración pública.

18 Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 611 y ss.

Materialmente, las características específicas de cada uno de los actos de que se trate, se vincularán con el órgano competente o atribuido para realizarlo. No obstante este criterio resulta difícil de aplicar, pues como se sabe y por ejemplo, el Poder Legislativo no se circunscribe únicamente a dictar Leyes, sino que puede constituirse en lo que la Constitución y las Leyes de Responsabilidades le han denominado “Juicio Político”, donde materialmente juzga a un servidor público, y su resolución o determinación, en su caso, puede ser en el sentido de emitir una declaración de procedencia para efectos penales, independientemente de que aplica o puede aplicar sanciones o penas; también administra su propio presupuesto, lo que en iguales circunstancias realiza el Poder Judicial, quien por su parte establece jurisprudencia, emite reglamentos internos e impone sanciones administrativas (no confundir con las sentencias). El Poder ejecutivo por su parte, emite Reglamentos y hasta Decretos - Ley, y por supuesto aplica sanciones pecuniarias, suspende el ejercicio de ciertos derechos y hasta puede privar (temporalmente) de la libertad a los infractores.

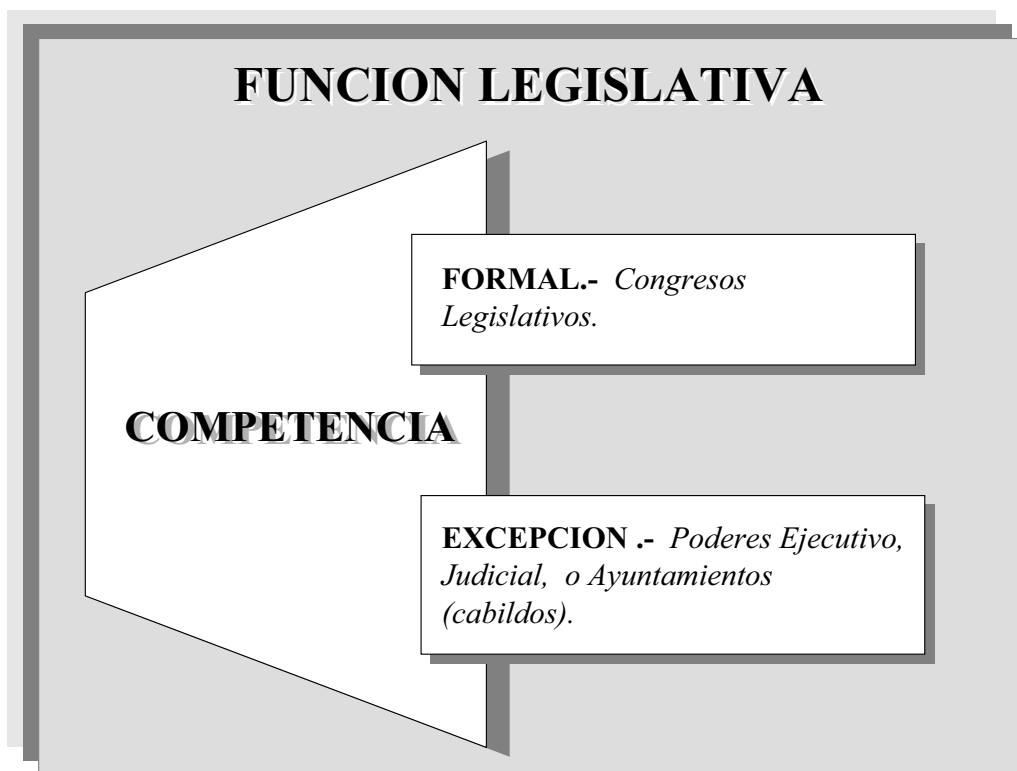
En términos muy generales, podríamos decir que normalmente el acto o función legislativa consiste en crear situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, además de coercitivas; el acto o función judicial, resuelve controversias concretas, y el acto o función de carácter administrativo, por exclusión, realizará todo lo que no sea legislar o sentenciar.

Así las cosas, podemos entender la función legislativa, con Serra,¹⁹ como la actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consistente en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política

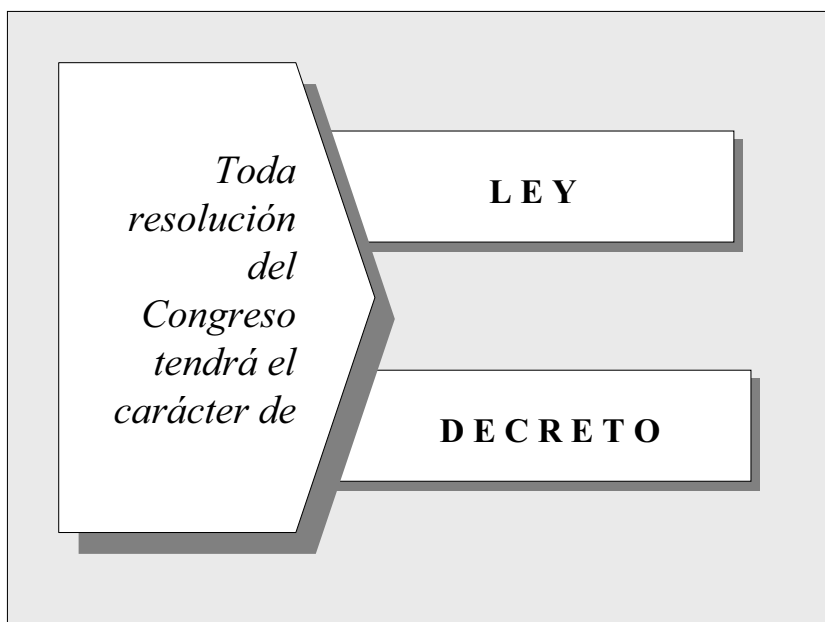


19 Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa. Mex. Pág. 39

La función legislativa se encomienda formalmente hablando, a los poderes legislativos (Federal y Estatal) y sólo por excepción o por expresa indicación Constitucional, pueden los otros dos poderes (Ejecutivo - Judicial) u otras instancias gubernamentales (Cabildo o Ayuntamientos Municipales), realizar actos legislativos o situaciones que podríamos calificar como “quasi - legislativos”.



En este orden de ideas, el criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función legislativa, la que corresponde precisamente al Poder Legislativo, de conformidad con lo establecido por el artículo 70 constitucional que en su parte conducente señala : “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o de Decreto”



Así las cosas, por Ley entendemos el acto regla, creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, y por Decreto²⁰ entendemos las resoluciones particulares o concretas del Congreso.

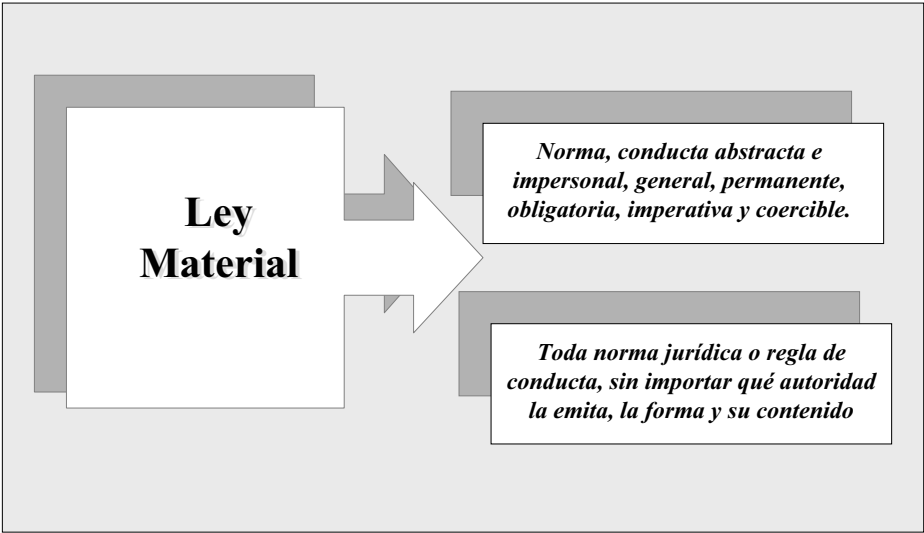
DIFERENCIA

LEY: *Acto, regla, creador de situaciones jurídicas generales abstractas e impersonales.*

DECRETO: *Resoluciones particulares o concretas del Congreso.*

²⁰ Sin que se deba confundir con el Decreto administrativo a que se refiere el art. 92 Constitucional, ni tampoco con el Decreto - Ley, que corresponde al acto legislativo que es dictado por el Poder Ejecutivo en épocas anormales

Por su parte, la función legislativa, materialmente hablando se configura cuando el acto legislativo es una norma de conducta, abstracta e impersonal, de carácter general, permanente, obligatoria, imperativa y coercible ; consecuentemente será Ley, toda norma jurídica o regla de conducta, sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma de que se revista y el contenido que la integre.



De lo anterior se concluye que el Reglamento se distingue formalmente de la Ley en que ésta por regla general emana del Poder Legislativo y el Reglamento emana del Poder Ejecutivo. Materialmente, la Ley y el Reglamento (por su contenido) no difieren entre sí.

<div>CRITERIO</div> <div>TIPO DE NORMA</div>	FORMAL	MATERIAL
LEY	EMANA DEL PODER LEGISLATIVO	NORMA ABSTRACTA, IMPERSONAL, GENERAL, PERMANENTE, OBLIGATORIA, COERCIBLE
REGLAMENTO	EMANA DEL PODER EJECUTIVO	NORMA ABSTRACTA, IMPERSONAL, GENERAL, PERMANENTE, OBLIGATORIA, COERCIBLE

I.5. LA FUNCION LEGISLATIVA COMO FUNDAMENTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.

Como ya hemos dejado asentado en puntos anteriores, el sistema de gobierno en México, se divide para su ejercicio (por lo que corresponde a los dos primeros niveles: Federal y Estatal), en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, empero y para los efectos de este apartado nos interesa sobre manera la función Legislativa²¹, pues es en ella donde radica precisamente el poder original de la Potestad Tributaria.

La función Legislativa se encomienda formalmente hablando, a los Poderes Legislativos (Federal - Estatal) y sólo por excepción o por expresa indicación Constitucional, pueden los otros Poderes (Ejecutivo - Judicial) u otras instancias gubernamentales (Cabildos - Ayuntamientos), realizar actos Legislativos o situaciones quasi - Legislativos.



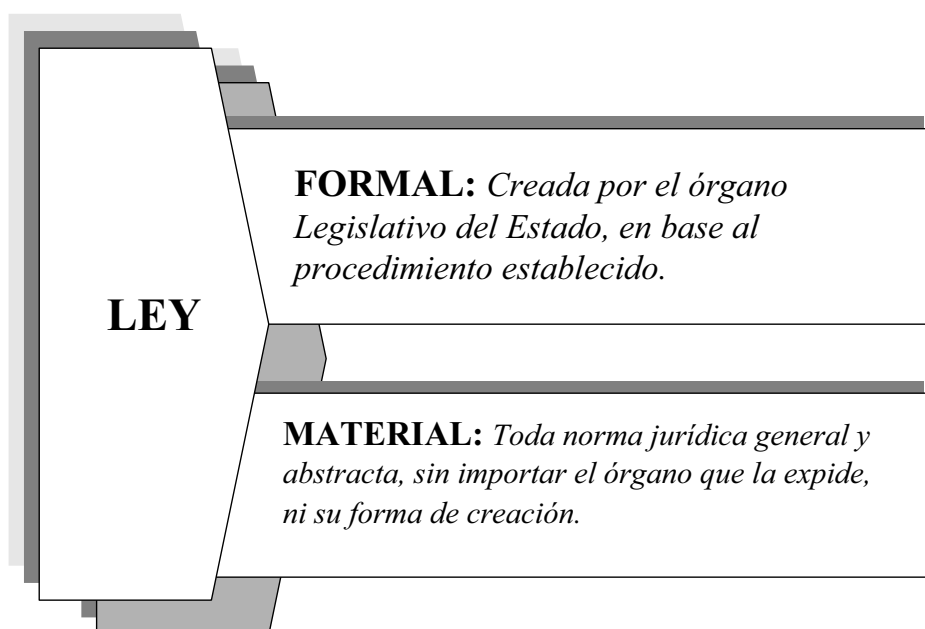
Efectivamente, hemos ya comentado que la división de Poderes y por ende de funciones, no es rígida y absoluta, pues encontramos actos cuya naturaleza (material) pudieran ser de tipo Legislativo o Judicial y son realizados por el Ejecutivo y viceversa, aconteciendo lo propio con el Poder Judicial en lo referente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

²¹ Serra Rojas, Op. Cit. La define como " la actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consistente en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política "

Consecuentemente, será función o acto Legislativo, desde el punto de vista formal, toda actividad que el Estado realice a través del Poder Legislativo, tal como lo reconoce por ejemplo para el caso Federal, el Artículo 70 Constitucional, al indicar que : “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto²²”.

Por el contrario, será materialmente legislativo, independientemente del órgano de donde emane, todo acto que entrañe la expresión de una Ley ; es decir, que el acto de que se trate, con independencia del órgano que lo expida, crea, modifique, o extinga una situación jurídica general, abstracta, impersonal, imperativa y coercitiva.

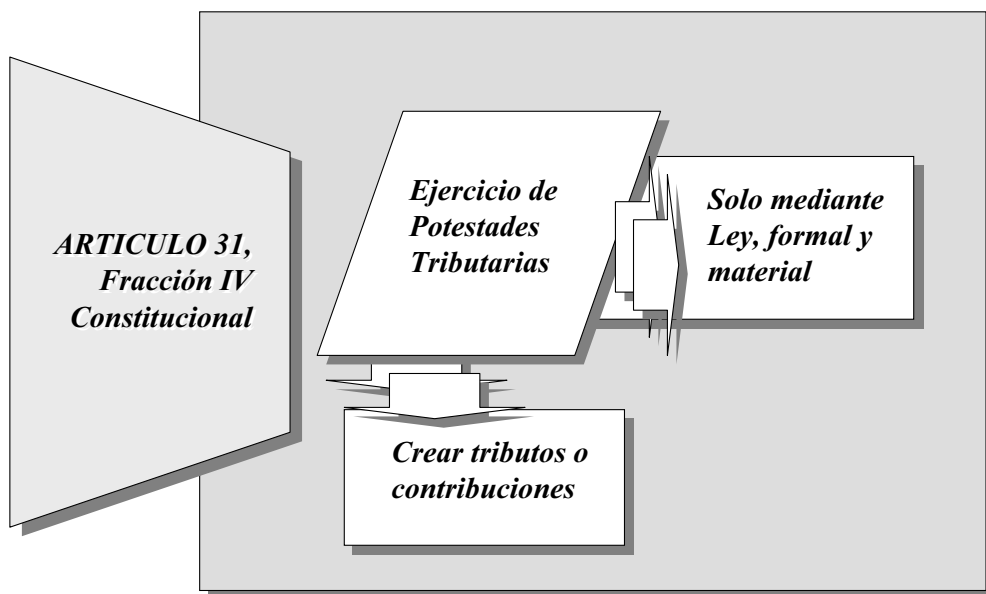
Así las cosas, sólo es Ley en sentido formal, aquella que independientemente de su contenido, ha sido creada por el órgano Legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento correspondiente (iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y vigencia) ; mientras que la Ley en sentido material es la norma jurídica general y abstracta, sin importar el órgano que la expide, ni su forma de creación.



Dentro de las características de la Ley en sentido material, tenemos la generalidad, que se caracteriza por la indeterminación subjetiva, es decir, las consecuencias jurídicas se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos ; la abstracción por su parte, se refiere a la indeterminación objetiva, o sea, la Ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización del supuesto normativo, sin excluir a ninguno.

22 *Entiéndase por Ley todo acto regla, creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, y por Decreto, las resoluciones particulares o concretas del Congreso.*

En el caso que nos ocupa, es decir, el ejercicio de Potestades Tributarias, es claro que conforme lo estatuye la fracción IV del artículo 31 Constitucional, sólo mediante Ley se podrán crear tributos o contribuciones, y debemos entender aquí por Ley, al acto emanado del Poder Legislativo (aspecto formal), que crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales (aspecto material).



En su concepción más restringida, nos dice Pérez²³ “El principio de Legalidad Tributaria exige que sólo pueden ser impuestos por el Estado sacrificios patrimoniales a sus súbditos mediante Ley, esto es, mediante aquella fórmula jurídica, que por ser expresión de una voluntad soberana manifestada en la forma solemne establecida, tiene la virtud de obligar, al tiempo que permite, en su caso, la apertura de los mecanismos revisores previstos ante la jurisdicción”

Evidentemente, el autor citado con anterioridad deja entrever la sinonimia que existe entre los principios de Legalidad (Potestad tributaria) y el de Seguridad Jurídica²⁴ de los contribuyentes, es decir, que la esfera de los gobernados (contribuyentes), sólo puede ser afectada en los casos y con los requisitos que establezca la Ley.

²³ Pérez de Ayala y Eusebio González, *curso de derecho tributario*. Edit. De derecho financiero. Pág.27

²⁴ Sainz de Bujanda, *en hacienda y derecho*, Pág. 330, nos dice que la seguridad jurídica en materia fiscal, en su doble manifestación (certidumbre del derecho y eliminación de la arbitrariedad) ha de considerarse ineludiblemente en función de la legalidad y de la justicia

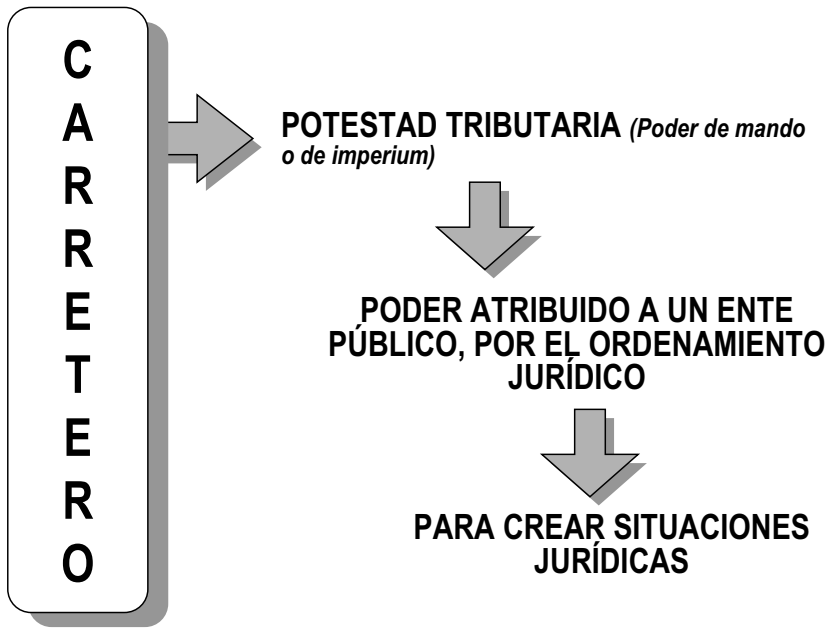
CAPITULO II

LA POTESTAD TRIBUTARIA EN MÉXICO

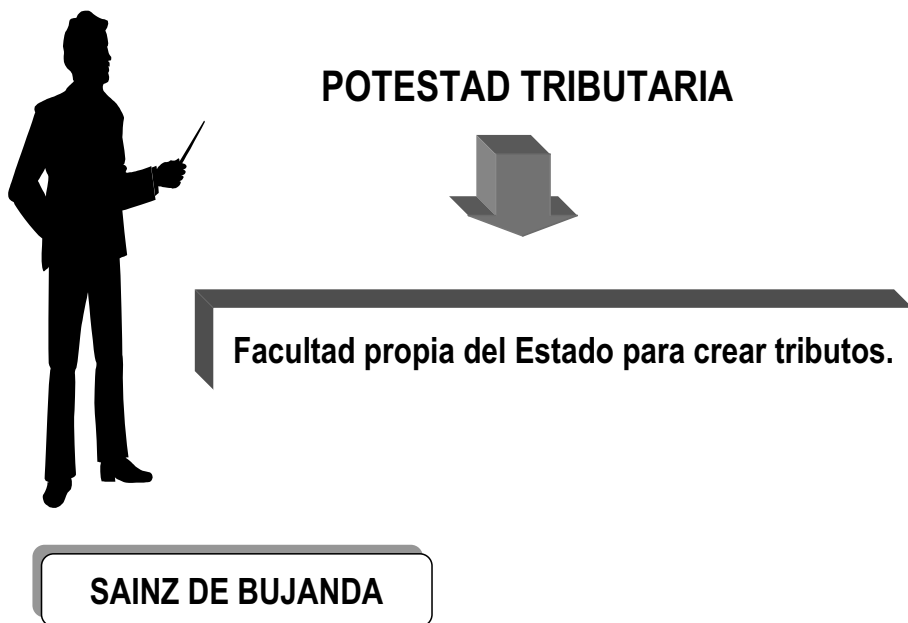
II.1. CONCEPTO Y FORMA DE MANIFESTACION

Nos dice Carretero¹ que el Estado, como titular de la soberanía, tiene la facultad de crear tributos, puesto que éstos son una manifestación del Poder, y es el propio Estado quien establece la obligación de los administrados (contribuyentes) para que le entreguen sumas de dinero. La Potestad es el poder atribuido a un ente público, por el ordenamiento jurídico que le permite crear situaciones jurídicas; se trata pues, de un derecho de mando o de imperium.

¹ Carretero Pérez Adolfo, *derecho financiero*, Edit. Santillana, Madrid. Pág.387 y ss

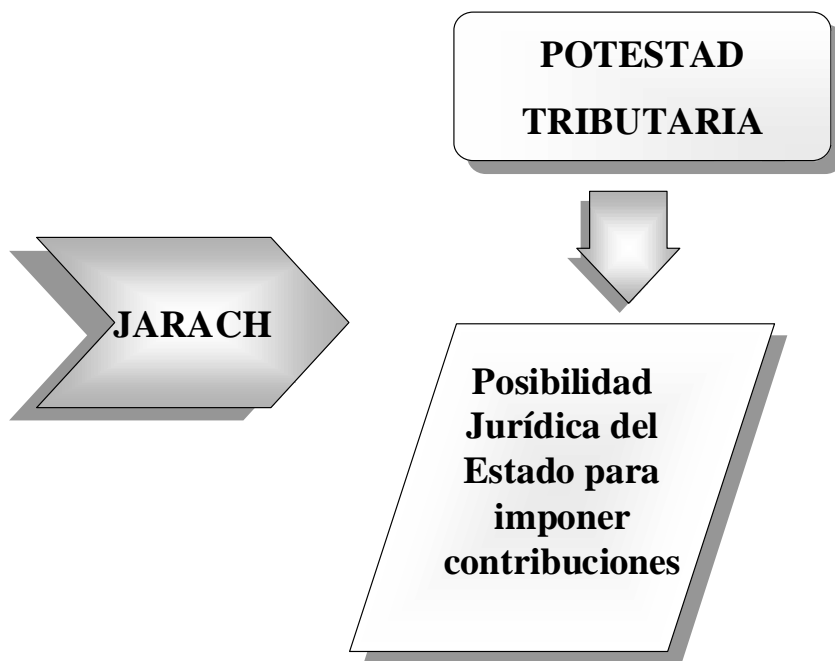


Sáinz de Bujanda² por su parte, nos dice que “La Potestad o Soberanía Tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos”.

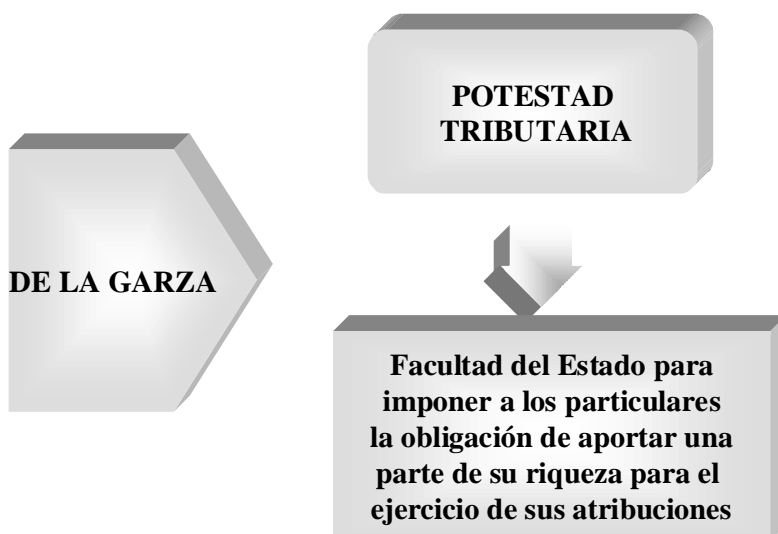


² Sáinz de Bujanda. *Notas de Derecho Financiero. Citado por De la Garza, Sergio Francisco en Derecho Financiero mexicano, Edit. Porrúa. Mex. Pág. 207*

Jarach³ nos dice que “la Potestad Tributaria o Poder fiscal se traduce en la posibilidad jurídica que tiene el Estado para imponer contribuciones”



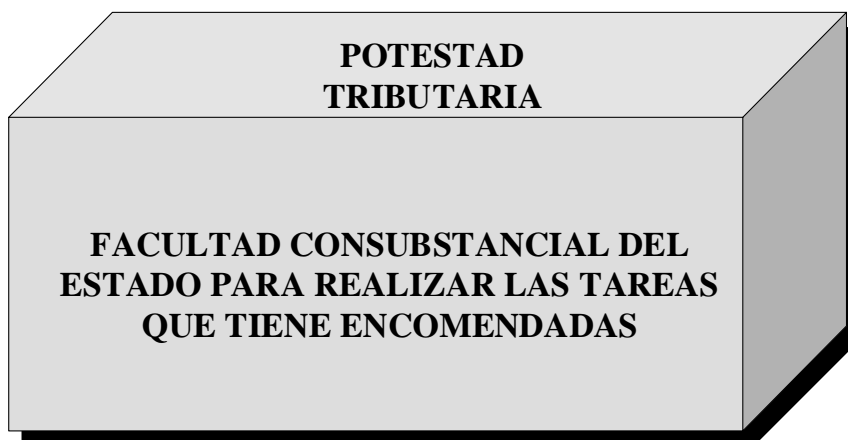
Nosotros decimos con De la Garza⁴, que recibe el nombre de “Potestad Tributaria” la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas”.



³ Jarach, Dino. *Curso de derecho tributario. Tomo I*

⁴ De la Garza. *Op.cit.*

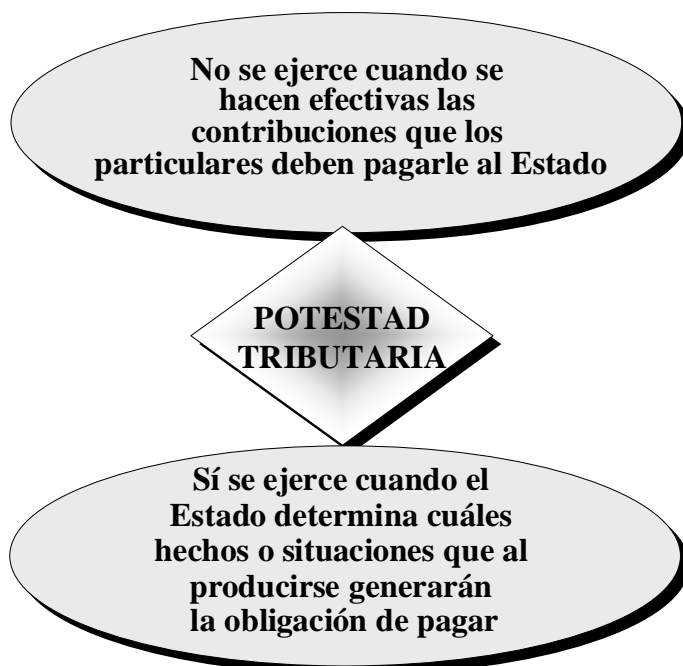
Así las cosas, la Potestad Tributaria tiene un carácter consubstancial al Estado, pues por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida.



Para realizar todas las actividades que le competen, el Estado tiene necesidad de obtener recursos, los cuales encuentran su fuente, en la gran mayoría de los casos, en los patrimonios de los particulares que integran el mismo Estado.

Por ello, en todos los Estados y en todas las épocas de la historia de la humanidad, éste ha ejercitado su Potestad Tributaria, es decir, ha exigido a los particulares que le trasladen una parte de su riqueza, mediante el pago de tributos o impuestos, que como su nombre lo indica, son palabras que denotan “per se”, esa situación de superioridad o de soberanía del propio Estado.

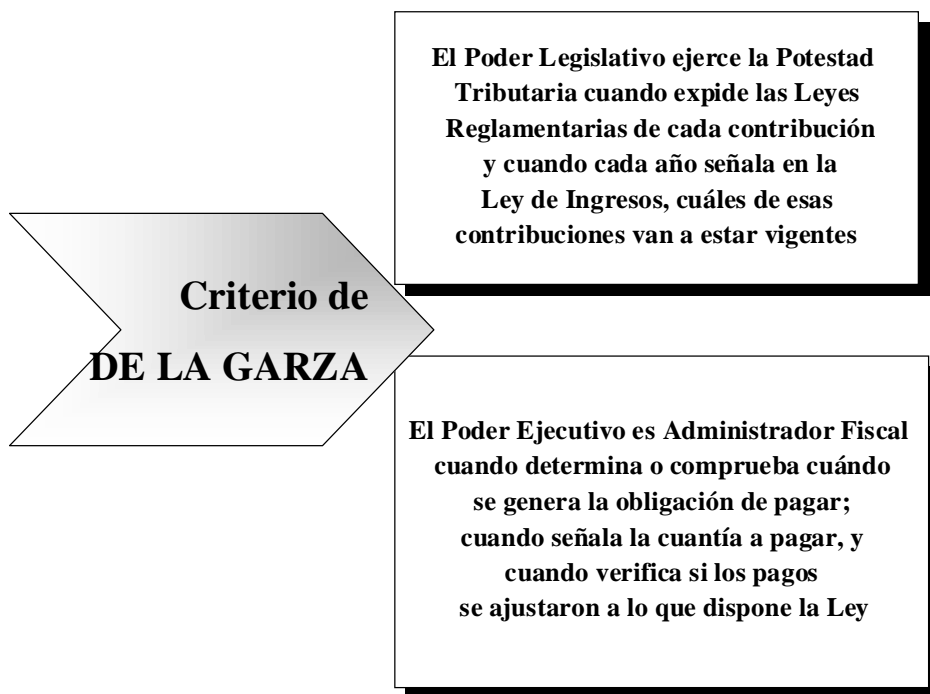
Es importante recordar que la Potestad Tributaria no es ejercida por el Estado en el momento en que procede a hacer efectivas las contribuciones que los particulares deben pagarle, como consecuencia de la realización de aquellos hechos que han sido señalados por el Estado como generadores de los créditos fiscales (función de recaudación y en su caso de cobranza), sino cuando el Estado, actuando soberanamente y de manera general, determina cuales son esos hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago que corresponda.



Lo anterior implica que en los Estados que rigen su vida democrática por el texto de una Constitución y de conformidad con el sistema de división de poderes, la Potestad Tributaria le es atribuida exclusivamente al Poder Legislativo, el cual la ejerce en el momento en que expide las leyes que determinan cuáles serán los hechos o situaciones que al producirse en la realidad generarán, para los particulares, la obligación de pagar contribuciones.

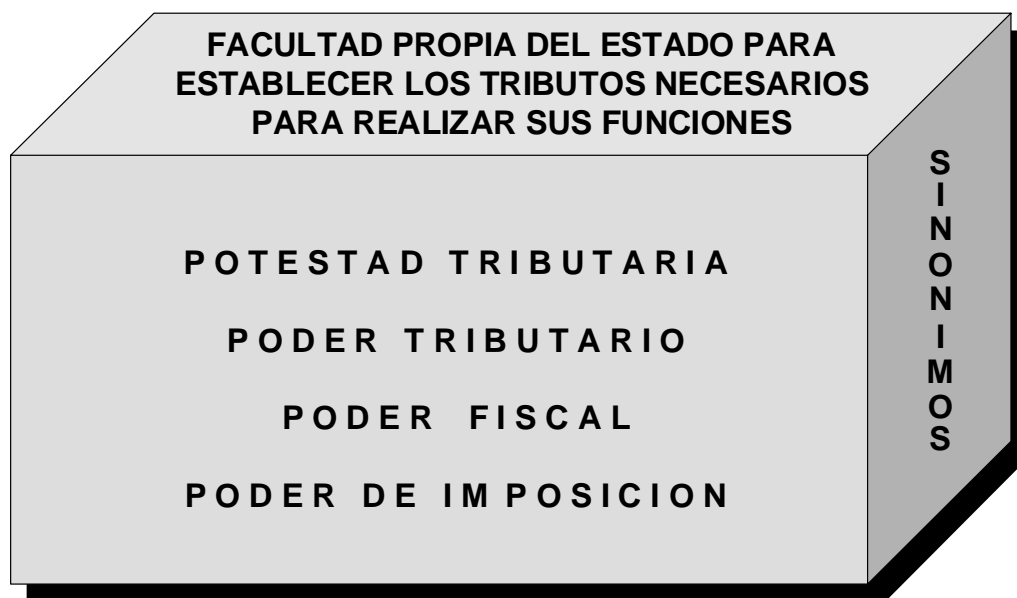


En México, nos dice De la Garza⁵ “*La Potestad Tributaria se ejerce por el Poder Legislativo, cuando expide las Leyes Reglamentarias de cada contribución y cuando cada año señala en virtud de la Ley de Ingresos, cuáles de esas contribuciones van a estar en vigor en cada año fiscal; en cambio corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de administrador fiscal, el determinar o el comprobar cuándo se ha producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar contribuciones; señalar o determinar la cuantía de los pagos, o bien, verificar si las prestaciones (pagos) que han realizado se encuentran ajustados a la Ley*”.



La “Potestad Tributaria” también es conocida con los nombres de “Poder Tributario”, “Poder Fiscal” o “Poder Tributario”, o sea que resultan ser términos de carácter sinónimo y son utilizados indistintamente para identificar a la facultad propia del Estado en el establecimiento de los tributos necesarios para la realización de sus funciones.

⁵ De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho financiero Mexicano*. edit. Porrúa. P. 209



Resulta muy importante para los efectos del presente estudio el hecho de no confundir y sí por el contrario identificar plenamente las diferencias entre la Potestad Tributaria de carácter original con la de carácter delegada, y de ambas, con la Capacidad o Competencia Tributaria.

Efectivamente, entendemos por Potestad Tributaria original, aquella facultad o atribución para fijar los tributos necesarios para la realización de los fines públicos, cuando ésta se encuentra expresamente determinada por el ordenamiento jurídico superior que rige al Estado, o dicho en otras palabras, cuando la Potestad Tributaria nace originalmente del texto de la Constitución, por así disponerlo expresamente.

En cambio, la Potestad Tributaria es de carácter delegada, cuando la entidad de que se trate, la posee porque le ha sido transmitida por otra entidad que tiene la Potestad de carácter original.

Por su parte la Capacidad o Competencia Tributaria, consiste o se manifiesta en la atribución o facultad conferida a un ente para que éste pueda recaudar el tributo cuando se haya producido el hecho generador; es decir, el ente titular de la Competencia o Capacidad Tributaria resulta ser el acreedor de la prestación (pago) Tributaria. Por lo general, quien posee la Potestad Tributaria es titular también en lógica consecuencia, de la Competencia o Capacidad Tributaria.

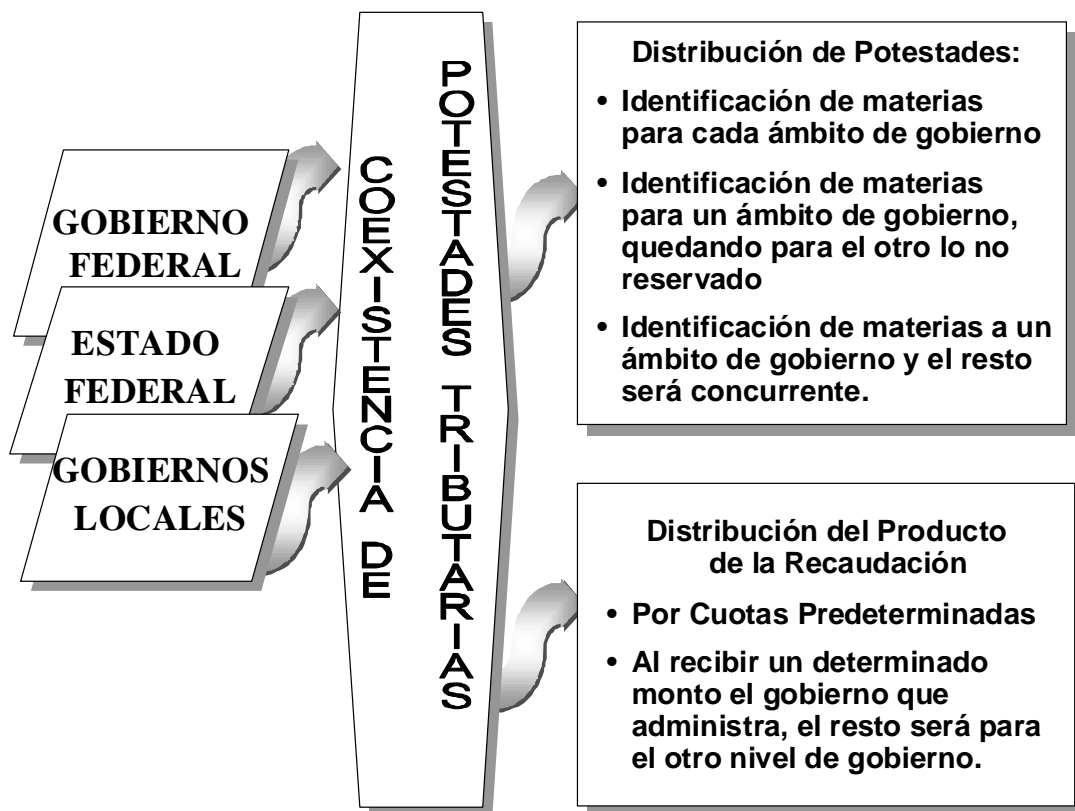
POTESTAD TRIBUTARIA ORIGINAL	POTESTAD TRIBUTARIA DELEGADA	COMPETENCIA O CAPACIDAD TRIBUTARIA
El ente posee la facultad o atribución para fijar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus fines, fundamentándose para tal efecto, en el reconocimiento expreso que le otorga el texto de la Constitución	El ente posee la facultad o atribución para fijar los tributos, en virtud de que ésta le ha sido transmitida por otra entidad que tiene la Potestad Original	El ente posee la facultad o atribución para recaudar (cobrar) el tributo, cuando se haya producido el hecho generador; o sea, es el acreedor de la prestación (pago) Tributaria

En un Estado de carácter Federal, coexisten las Potestades Tributarias del Gobierno de la Unión y las de los Gobiernos Locales o Estatales, pudiendo a su vez tener o no limitaciones para el ejercicio de tales Potestades.

Efectivamente, y para el caso de que se hubieren establecido limitaciones a las Potestades Tributarias Gubernamentales, pueden distribuirse entre ellas las materias imponibles, o bien distribuirse el producto de la recaudación.

En el primer caso pudiera materializarse esto, mediante la enumeración de las materias exclusivas para cada ámbito gubernamental o bien, enumerándolas para uno solo de ellos, dejando para el otro lo no reservado para aquél ; o bien, reservando expresamente a un nivel (generalmente el Federal), las facultades exclusivas y el resto de las materias imponibles para que coincidan ambos niveles gubernamentales en el ejercicio de sus respectivas Potestades Tributarias, o dicho en otras palabras, por este medio se materializa lo que conocemos con el nombre de “concurrency fiscal”.

En el otro supuesto, es decir, el de la distribución del producto que se recaude, presupone el hecho de que un nivel de Gobierno (generalmente el Federal), tiene el completo control de las materias imponibles, distribuyéndose los recursos entre ambos niveles de Gobierno, por cuotas predeterminadas ; o bien, que un nivel de Gobierno (generalmente el que administra), perciba determinado monto y a partir de ahí, el otro nivel de Gobierno recibirá la cantidad que resulte, la cual evidentemente puede variar dependiendo del mismo gravamen e incluso del tiempo.



II.2. LA DISTRIBUCION DE POTESTADES TRIBUTARIAS EN MÉXICO

Hemos dejado ya asentado en anteriores puntos, que la Potestad Tributaria se traduce pues, en la manifestación del poder de imperio, pero ese poder de imperio en un Estado de derecho como resulta ser el nuestro, está supeditado al ordenamiento legal; es decir, no es libre ni arbitrario, sino por el contrario, delimitado y restringido por el marco del derecho positivo.

Al ejercitar el Estado este poder de imperio a través de sus funciones, primero Legislativa y luego Ejecutiva, nace a la vida jurídica, dentro de su ámbito competencial - territorial y sobre los habitantes del mismo, una relación de carácter tributario entre el contribuyente y el Estado.

Nos dice Margáin⁶ que “Conforme a nuestra Constitución, la calidad de sujeto activo recae en la Federación, (el D.F.), los Estados y los Municipios; con la diferencia de que sólo los dos primeros tienen plena Potestad Jurídica Tributaria, pues los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se for-

6 Margáin Manantou, Emilio. *Introducción al estudio del Derecho Tributario*. Universidad de San Luis Potosí. P. 243

ma de las contribuciones que les señalen las Legislaturas de los Estados, según lo dispone el artículo 115, fracción IV de la propia Constitución. Fuera de la Federación, los Estados y los Municipios, ningún otro organismo o corporación puede, en nuestro país, ser acreedor de créditos fiscales”.



CRITERIO DE MARGAIN MANAUTOU

SOLO LA FEDERACION Y LOS ESTADOS TIENEN PLENA POTESTAD JURIDICA TRIBUTARIA

Probablemente y para estar en posibilidades de intentar entender la supuesta distribución de Potestades Tributarias entre los ámbitos gubernamentales, es menester hacer un breve recorrido de carácter retrospectivo sobre las atribuciones o facultades de que ha gozado el Gobierno Federal o Central, según corresponda, en esta materia y en los textos Constitucionales.

➤ **Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (31 de Enero de 1824).**

Art. 13.- Pertenece exclusivamente al Congreso General dar Leyes y Decretos: Fracción IX.- Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo.

➤ **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (04 de Octubre de 1824)**

Art. 50.- Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes: Fracción VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuenta al Gobierno.

➤ **Constitución Centralista (1836) Las Siete Leyes Constitucionales**

Art. 44.- Corresponde al Congreso General exclusivamente : Fracción III.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones

con que deban cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.

➤ **Bases Orgánicas de la República Mexicana (23-12-1842).**

Art. 66.- Son facultades del Congreso : Fracción II.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer y las contribuciones con que deben cubrirse.

Fracción IV.- Clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y de los departamentos.

➤ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (05-02-1857)⁷**

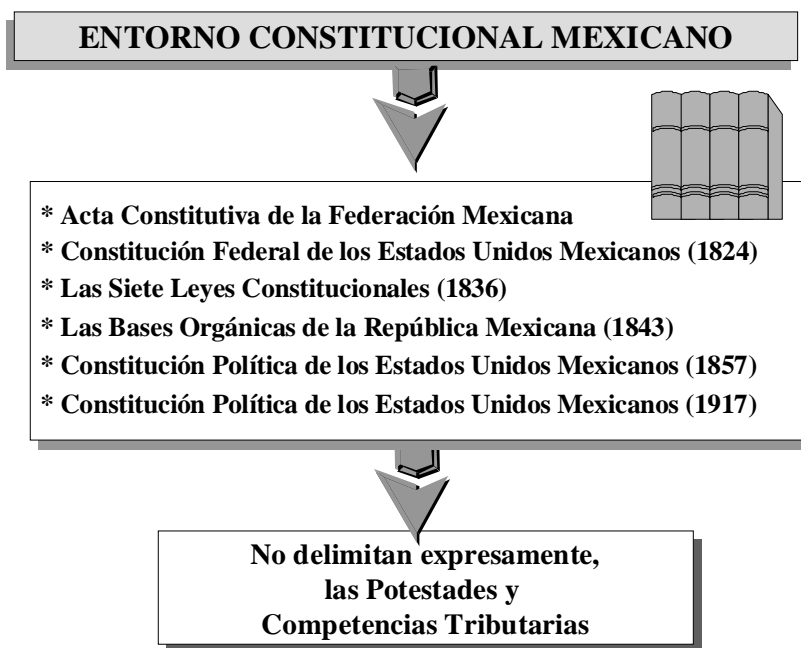
Art. 72.- El Congreso tiene facultad : Fracción VII.- Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

➤ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (05-02-1917)**

Art. 73.- El Congreso (de la Unión) tiene facultad : Fracción VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Como podrá observarse en este breve recorrido histórico - Constitucional, las disposiciones normativas que han venido regulando las atribuciones o Potestades Tributarias del Gobierno Federal o Central (según corresponda), con excepción de los periodos de Gobierno Centralista, donde por obvias razones no podía ser de otra manera (no había Estados, sino Departamentos), han dejado claro la no delimitación competencial de carácter tributario; y quizás como ya se indicó, a lo más que se llegó en esta materia, fue a proponer en el proyecto de Constitución de 1857, en su artículo 120, que correspondería a los Estados las contribuciones directas y a la Federación las indirectas, en una clara intención de distribuir las Potestades Tributarias.

⁷ *Recuérdese que previamente a la promulgación de esta Constitución, existió el Acta de Reformas de 1847, donde los arts. 20 y 21 señalaron que los Estados debían limitarse estrictamente al ejercicio de las facultades que expresamente les concedían. Igualmente en 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, donde su art. 81 dispuso que todas las facultades que no fueren señaladas expresamente a los Estados y territorios, serían ejercidas por el primer mandatario del país.*



No obstante, también como ya lo hemos mencionado, esta propuesta no sobrevivió a los debates parlamentarios del Congreso Constituyente, quienes muy probablemente se basaron en la opinión del influyente Melchor Ocampo, que sostenía que la clasificación de rentas no debía ser considerada como un punto Constitucional, sino que correspondería establecerlo al Congreso ordinario.

En este contexto, resulta evidente que tanto en el proyecto de Constitución como en el texto de nuestra Carta Magna vigente, no se propuso o se hizo una distribución de Potestades Tributarias, en forma expresa. Según consta en el Diario de Debates del H. Congreso Constituyente 1916 - 1917, tomo II, Pág. 426, el 05 de Enero de 1917, se celebró la 43 sesión ordinaria en el Teatro Iturbide, bajo la Presidencia del C. Luis Manuel Rojas, y en relación a la fracción VII del artículo 73, se estableció lo siguiente:

“El Secretario: Se pone a discusión la fracción siguiente, la fracción número siete, que dice: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra en pro o en contra, pasarán a inscribirse.

No habiendo quien desee hacer uso de la palabra, se reserva para su votación

Aprobada por 169 votos⁸”

⁸ Así fue aprobada, sin discusiones, sin comentarios, sin debate, en un completo silencio.

Cabe destacar que en el texto de esta Constitución ya existía el art. 124, con el contenido que hoy en día conocemos, pues se trasladó al proyecto Carrancista (artículo 123) de la Constitución de 1857 (artículo 117).

Así las cosas, hubieron de pasar 25 años para que el Constituyente permanente se ocupara nuevamente (Constitucionalmente hablando) del aspecto relativo a las Competencias y Potestades Tributarias.

Efectivamente, en 1942, el Congreso aprobó con una serie de adecuaciones, la iniciativa presidencial presentada en 1940.

Cabe advertir, tal y como se desprende más adelante, que si bien la intención del Ejecutivo al presentar la iniciativa de referencia, consistía (al parecer) en adecuar la fracción VII del artículo 73 Constitucional, la Comisión de Diputados encargados de dictaminar la iniciativa, optó por no tocar la fracción VII, y en su lugar crear la fracción XXIX.

Veamos a continuación lo que al respecto se señaló en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales:

“Las finalidades que persigue el proyecto de Ley formulado por el Ejecutivo, concretamente son cuatro: se pretende primero, la Federalización de la industria de tabacos; en segundo lugar, se trata de dotar al Congreso de la Unión de facultades para decretar impuestos sobre producción y venta de tabacos labrados; en tercer término, se desea capacitar al propio Congreso de la Unión para otorgar participaciones a los Estados en el producto de dichos impuestos; y por último, se propone que los Estados deberán gravar la producción, venta y acopio de tabaco en rama, en la forma y con las cuotas que el Congreso de la Unión determine. - - - - -

Los inconvenientes del sistema vigente, saltan a la vista: duplicidad de impuestos, precisa imperiosamente poner término a esa situación caótica y confusa, y establecer un régimen tributario uniforme en toda la república. - - - - -

*La Constitución de 1917 capacita al Congreso de la Unión para decretar las contribuciones indispensables a cubrir el presupuesto. **Pero la Potestad que el Congreso de la Unión tiene para imponer contribuciones no ha sido considerada como exclusiva de él, sino como concurrente con las de los Estados. De ahí que estos hayan podido gravar, con impuestos locales, la misma fuente de riqueza, el mismo acto, el mismo contrato. En efecto, excepción hecha de los impuestos aduanales y del impuesto sobre energía eléctrica - reservados expresamente a la Federación - nuestra Carta Fundamental no delimita las órbitas de competencia de la Fede-***

ración y de los Estados en materia Tributaria, como lo hacen algunas otras Constituciones extranjeras. -----

El sistema vigente se defectuoso, por cuanto la Constitución (Ley de Leyes) no determina cuáles son los impuestos que puede decretar exclusivamente la Federación, cuáles los reservados a las Entidades que la integran y cuáles son los arbitrios destinados a cubrir los gastos Municipales. -----

La Comisión estima saludable elevar a la categoría de norma Constitucional, para apartar la posibilidad de que los Estados, a virtud de un acto de soberanía, retiren en lo futuro, su asentimiento al régimen de tributación uniforme que sobre dichos artículos ha logrado organizar el Gobierno Federal. Se considera recomendable, en una palabra, consolidar la obra realizada y proscribir el peligro de todo retroceso, por ello, en el dictamen de la Comisión se propone que se adicione el artículo 73 Constitucional, no ya únicamente en el sentido en que lo sugiere el Ejecutivo, sino de declararse que las contribuciones especiales puedan ser decretadas por el Congreso de la Unión, con exclusión de las Legislaturas Locales. -----

Ocurre que en la Constitución tan sólo se ocupa expresamente de reservar a la Federación, los impuestos arancelarios y el de energía eléctrica, ello ha originado, que algunos Estados aleguen, apoyándose en el artículo 124 de la Carta Fundamental, que disposiciones establecidas en Leyes ordinarias que amparan limitaciones Tributarias a los Estados, son inconstitucionales, pues las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a las Entidades de la Unión, y la Constitución sólo se refiere de modo categórico, a los impuestos aduanales y al de energía eléctrica. -----

La Comisión Dictaminadora consideró conveniente en consecuencia, proponer que la adición al artículo 73 Constitucional se amplíe a declarar expresamente Federales los impuestos sobre los recursos naturales mencionados por los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, y sobre los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. La reforma de fondo a nuestro sistema fiscal, tendrá que hacerse, delimitando las competencias Tributarias de los Estados y la Federación, determinando la participación de los Estados en los impuestos Federales, así como los arbitrios con que hayan de contar los Municipios. -----

De ahí que circunscribamos nuestro dictamen a una adición al artículo 73 Constitucional de una fracción, en la que se mencionen como expresamente reservados a la Federación, los siguientes impuestos: primero, Los Arancelarios. Segundo, sugerimos que sólo el Congreso de la Unión quede facultado para establecer impuestos sobre los recursos naturales que especifican los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional, y que son del dominio de la nación : aguas de jurisdicción Federal, minerales, petróleo, sal gema, etc. tercero, proponemos que las actividades de las instituciones bancarias y de las empresas de seguros, queden sometidas exclusivamente al régimen tributario de la Federación. Cuarto, Lo propio podemos decir, con referencia a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. -----

Si elevamos pues, a la categoría de preceptos Constitucionales las normas de Leyes secundarias, habremos eliminado, de una vez por todas, las dudas que se presenten en orden a si la facultad

que tiene la Federación para legislar sobre las anteriores materias, lleva implícita o no su Potestad para organizar, con exclusión de los Estados y Municipios, el régimen tributario que les resulte aplicable. -----

Por último, en el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional en proyecto, sugerimos se establezca que sólo el Congreso de la Unión está capacitado para decretar impuestos especiales sobre energía eléctrica ; sobre producción y consumo de tabacos labrados ; y sobre cerillos y fósforos, aguamiel, gasolina y explotación forestal. Finalmente se estatuye que en el rendimiento de esas contribuciones especiales, participarán las Entidades de la Unión en la proporción que la Ley determine.”

Como resultado de la aprobación del dictamen antes citado y de una adición posterior, la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, queda de la siguiente manera:

“Artículo 73, El Congreso tiene facultad : XXIX.- Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior,
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional,
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros,
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y
5. Especiales sobre :
 - a).- Energía eléctrica,
 - b).- Producción y consumo de tabacos labrados,
 - c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo,
 - d).- Cerillos y fósforos,
 - e).- Aguamiel y productos de su fermentación,
 - f).- Explotación forestal, y
 - g).- Producción y consumo de cerveza

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

Consecuentemente, el texto de la “Exposición de Motivos” de la actual Ley de Coordinación Fiscal señala al respecto:

“La circunstancia de que los textos Constitucionales no delimiten campos impositivos Federales, Estatales y Municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades (Potestades) impositivas (Tributarias) de la Federación y los Estados.

Debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida por la Constitución e implícita en la fracción IV del Artículo 31 de su texto, pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el Constituyente hubiere querido que cada fuente fuera gravada con impuestos Federales, Estatales y Municipales.

La conclusión correcta no puede ser otra que la que el Constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes Tributarias exclusivas de la Federación, Estados o Municipios”.



Cabe señalar que la concurrencia o coincidencia competencial resulta ser una excepción al sistema Federal, pues conforme a éste, el otorgamiento de una facultad a la federación, trae aparejada la supresión de la misma facultad a los Estados - miembros.

II.2.1. Origen, Evolución y Problemática de la Distribución de Potestades Tributarias en México.

Para delimitar la “competencia” en materia Tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, resulta necesario hacer una breve referencia histórica al origen de nuestro sistema Federal.

Efectivamente, como se recordará, al consumarse nuestra independencia el 27 de Septiembre de 1821, no nacieron varios Estados independientes entre sí, sino uno sólo, por lo que los diputados Constituyentes no representaban a alguna entidad en particular.

Después del Imperio y al reunirse nuevamente el Constituyente, se adopta el sistema Federal, con la peculiaridad no de que el Estado unitario daba vida a los Estados, sino que éstos daban vida al Gobierno Federal. Quizás por ello Tena⁹ expresa que: *“Al promulgarse el acta, nacieron los Estados y simultáneamente la Federación”*.



Al respecto nos dice Gámiz¹⁰ que: “En un Estado Federal de manera indispensable se requiere el señalamiento de la competencia que a cada uno de los órdenes (Federal - estatal) corresponde.

Moushkeli, Tena Ramírez, Burgoa, Carpizo y casi todos los juristas coinciden en mencionar que son tres los sistemas que se siguen para la distribución de competencias:

⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit, Porrúa. Méx. P. 102

¹⁰ Gámiz Parral, Máximo. *Derecho Constitucional y administrativo de las Entidades Federativas* Edit. UNAM, Pág. 71 y ss.

1. La enumeración de las atribuciones que se asignan a los órganos federales y también la especificación de las facultades de las autoridades locales, según el modelo de la Constitución Austriaca de 1920.
2. Incluir en la Constitución el listado de las atribuciones de las autoridades federales y dejar reservada a los órganos estatales la competencia de todo aquello que no se haya señalado expresamente para el orden Federal, según el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.
3. Enumerar en la Carta Fundamental las facultades que integra el ámbito competencial de los órganos estatales y dejar sentado que la competencia residual corresponde a la federación, según el modelo de la Constitución Australiana.

La Constitución Alemana de 1949 señala que inicialmente se otorga a los Estados la competencia residual, resultante de las atribuciones asignadas a la Federación en la Constitución; pero posteriormente se hace alusión a que la carta fundamental determinará cómo queda delimitada la competencia exclusiva y la competencia concurrente entre la Federación y los Estados, lo que ratifica la noción que sobreviene de la lectura de la Constitución, de que de su contenido se desprende que hay campos exclusivos para la Federación y también aspectos que concurrentemente corresponden a la Federación y a los Estados. En otra disposición se plantea la posibilidad de que los Estados puedan legislar en una de las materias exclusivas de la Federación, siempre y cuando así lo autorice una Ley Federal. En relación con la materia legislativa concurrente, quien tiene la facultad inicial es la Federación, pero cuando no la ejerce, los Estados pueden hacerlo.

En la Constitución Suiza también aparece en principio la enumeración de la competencia del Gobierno Federal y la competencia excedente queda a cargo de los cantones; aunque también existen competencias exclusivas y competencias concurrentes.

Conforme a lo expresado por Rafael Vielsa, también la Constitución Argentina reproduce el principio de competencia residual para los Estados.

Respecto de la Constitución Norteamericana, nos encontramos también ante la misma forma de distribución, explicada por Madison, en el sentido de que los poderes delegados al Gobierno Federal por la Constitución son pocos y definidos y los que quedan en manos de los Gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos; que los primeros se refieren a la guerra, a la paz, a las negociaciones en el exterior y el comercio extranjero, y en cambio los poderes de los Estados se encargarán de todo aquello que interese a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, al orden interno, al progreso y prosperidad de los Estados”.

El caso específico de México, se abordará en el siguiente punto. No obstante cabe adelantar aquí que la división competencial se basa en el siguiente criterio de la Corte:

“Conforma al artículo 40 de la Constitución. La república mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la federación y los Estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten : el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible las atribuciones del poder central y las de los Estados ; el segundo, en enumerar las atribuciones del poder central, de manera que todas las no especificadas competen a los Estados ; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los Estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración ; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente desde el punto de vista Constitucional, o sea aquél en que se enumeran las atribuciones o facultades de los Gobiernos locales, de manera que la presunción exista a beneficio del poder central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social es la transformación de las necesidades del orden local en intereses de orden general, y éstos, como es natural, deben ser administrados por el Gobierno central, que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó al parecer (dados los términos de su artículo 124) el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución a los funcionarios federales se entiendan reservadas a los Estados; pues es notorio que el principio no aparece admitido por el constituyente, en toda su pureza, puesto que en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los Estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la federación y a los Estados, estableciendo así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el constituyente fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional, pues estas facultades van imbibidas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución”¹¹.

Comentario aparte y muy especial merece el caso de la concurrencia ínter - Entidades Federativas y/o Municipios, tema que obviamente no es tratado aún por doctrinistas o por los tribunales jurisdiccionales, pero que sin embargo existe y se encuentra latente. Sólo como ejemplo mencionaremos dos casos:

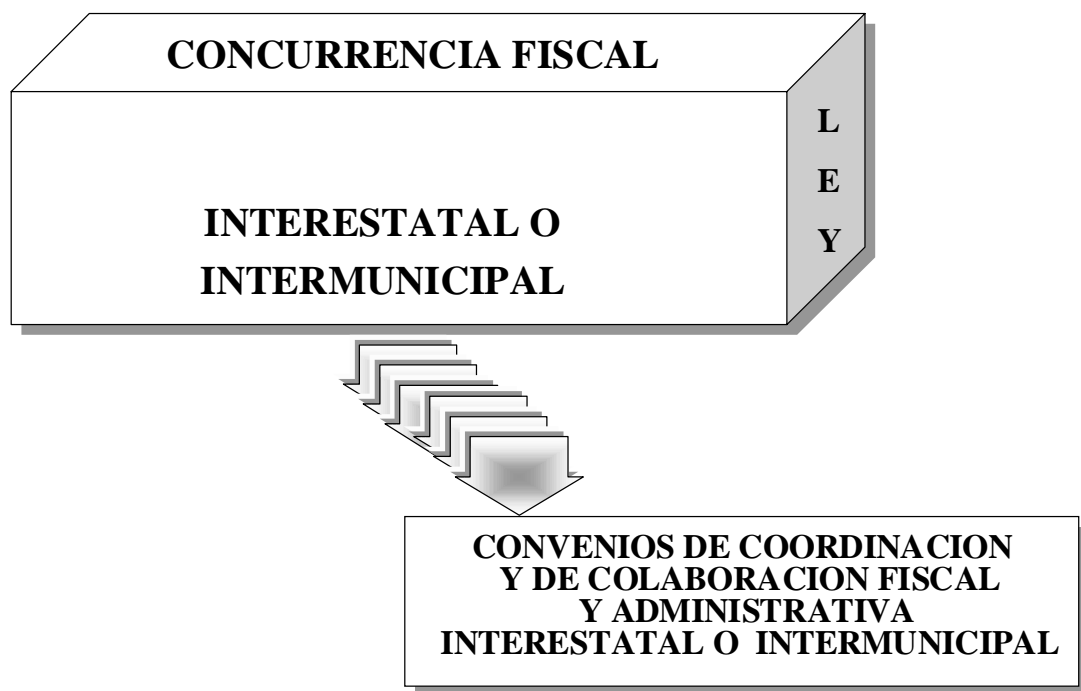
1. El caso del Impuesto Sobre Nóminas, cuando el lugar donde se presta el servicio personal subordinado que da origen al pago del tributo y el lugar físico del pago en numerario difieren; o bien que las personas o entidades contratantes

¹¹ Citado por Manuel González Oropeza, *Derechos del pueblo mexicano tomo I el sistema Federal. Cámara de Diputados de la LII Legislatura 1985* Pág. 572

y/o que realizan los pagos respectivos, corresponden o tienen sus domicilios fiscales en Entidades Federativas distintas a donde se presta el servicio, y cuyos marcos jurídico - fiscales respectivos, prevén en cada caso como lugar de causación ambos supuestos, y

2. El caso del Impuesto Sobre Loterías, Rifas y Sorteos, por los premios obtenidos, cuando dos o más Entidades prevén como lugar de causación del mismo, el de la enajenación del billete o boleto, el de donde se realice el sorteo, el lugar donde se encuentre el premio, o el lugar donde se pague el mismo.

Lo anterior nos lleva necesariamente a cuestionarnos, si este tipo de hipótesis o supuestos darían elementos para formularnos y tratar de contestar con bases técnicas suficientes y con apoyo en nuestro actual sistema jurídico - Constitucional, la siguiente interrogante: ¿podría existir, en nuestro actual sistema Constitucional y Legal, una Ley de Coordinación Fiscal Interestatal o Intermunicipal, y por ende Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa?



Margáin¹² sostiene que : “Como nuestra Constitución no consigna atribuciones expresas a los Municipios y lo no delegado a la Federación se entiende reservado a los Estados, tenemos que éstos en sus Constituciones locales distribuyen entre ellos y

12 Margáin Manantou, Emilio Op. Cit. Pág. 279

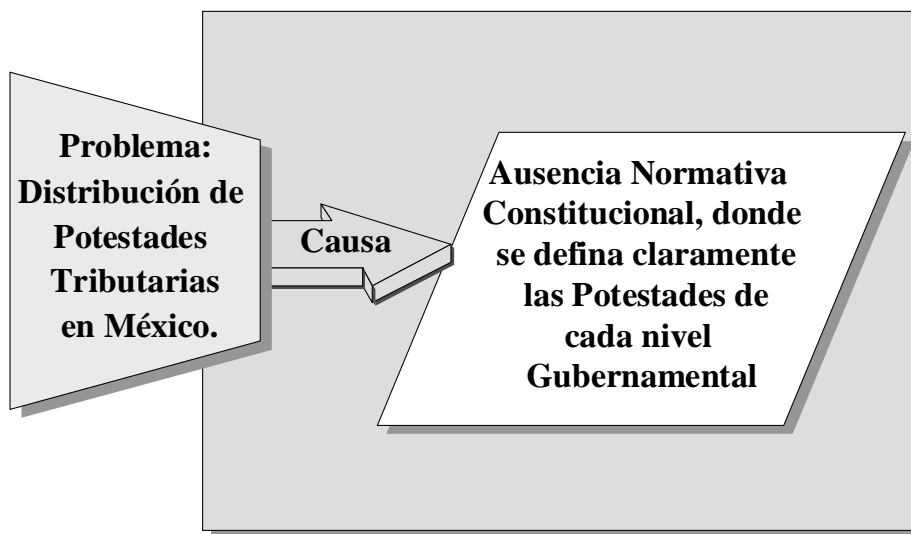
sus Municipios lo que Guzmán Lozano llamó el “saldo jurisdiccional” que deja el Gobierno Federal

Al respecto, nos sigue diciendo el tratadista invocado, que Guzmán Lozano sostuvo en la tercera Convención Nacional Fiscal, celebrada en 1947, que: “el resultado ha sido un despojo, del que el Municipio ha sido víctima. El Gobierno Estatal, en cuyas manos se encuentra, lo ha invalidado y subyugado, arrebatándole bienes y funciones. No hay la descentralización política ni administrativa que proclama la Carta Magna. Hay una verdadera centralización de recursos y atribuciones en los Gobiernos de los Estados. Estos han suplantado a sus Municipios en la misma o parecida medida a como ellos a su vez, han sido víctimas del Gobierno Federal. La interferencia de la autoridad nacional en la estatal se ha proyectado o continuado con otra de esta última en el campo municipal”

II.2.2. Potestades Tributarias Exclusivas y Potestades Tributarias Concurrentes

Por lo que se refiere al ámbito Local, actualmente, tanto las Entidades Federativas como sus Municipios, para poder enfrentar las distintas adversidades que se les presentan cotidianamente, deben recurrir a fuentes de ingresos que provienen en su más alto porcentaje de los recursos que obtienen por la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa, pasando a un segundo término (en la inmensa mayoría de los casos), el rendimiento de sus ingresos propios, quizás debido entre otras razones, a las diversas limitaciones en el ejercicio de las Potestades y/o capacidades de carácter tributario.

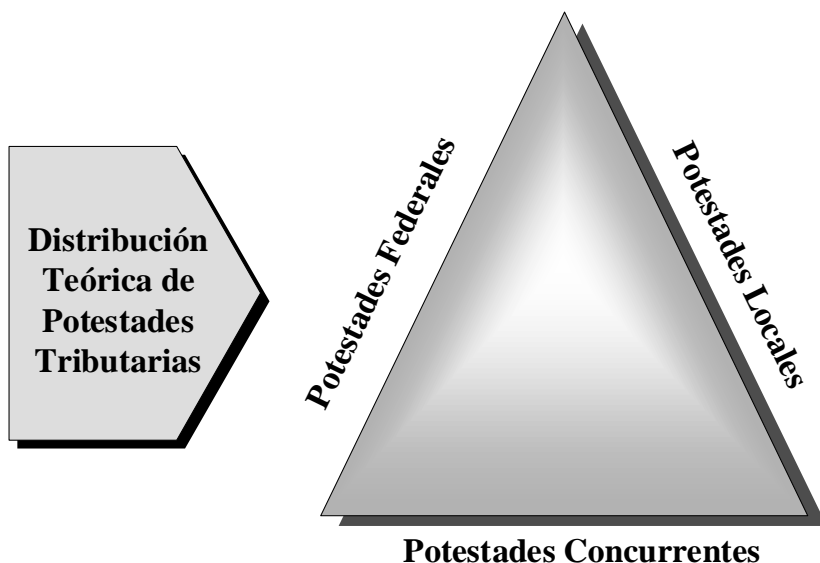
Efectivamente, el problema competencial de índole impositivo se origina en nuestro país, por la ausencia normativa - constitucional, donde se demarque claramente las Potestades de cada nivel gubernamental en esta materia.



En la historia del constitucionalismo mexicano, no se reporta ningún antecedente que consagre expresamente una delimitación competencial Tributaria entre los entes gubernamentales existentes, a lo más que se llegó fue a proponer que en el texto del artículo 120 de la Constitución de 1857, se estableciera que: *“Los Estados para formar su hacienda particular, solo podrán establecer contribuciones directas. La Federación solo podrá establecer impuestos indirectos”*; sin embargo, como es del dominio público, no fue aprobado.



Actualmente, la distribución de competencias fiscales en el Sistema Federal Mexicano se finca, teóricamente, en una trilogía de atribuciones y obligaciones a ejercer: por un lado, las facultades explícitas e implícitas del Gobierno Federal, por otro, las facultades reservadas a los Estados, y por el otro, las relativas a la concurrencia o coincidencia que sobre una misma materia tienen el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales.



Habría aquí, que intentar desenmarañar esta trilogía competencial a que nos hemos referido. Para ello, debemos apuntar que la actual distribución que tenemos, no esta basada o respaldada por ningún dispositivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se fundamenta en diversos criterios técnico -jurídicos, emitidos por el Poder Judicial Federal, cuando le han sido sometidos a su consideración algunos conflictos sobre esta materia.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos la siguiente resolución:

IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS¹³. - Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a la materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia Federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a). Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b). Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c). Restricciones expresas a la Potestad Tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).

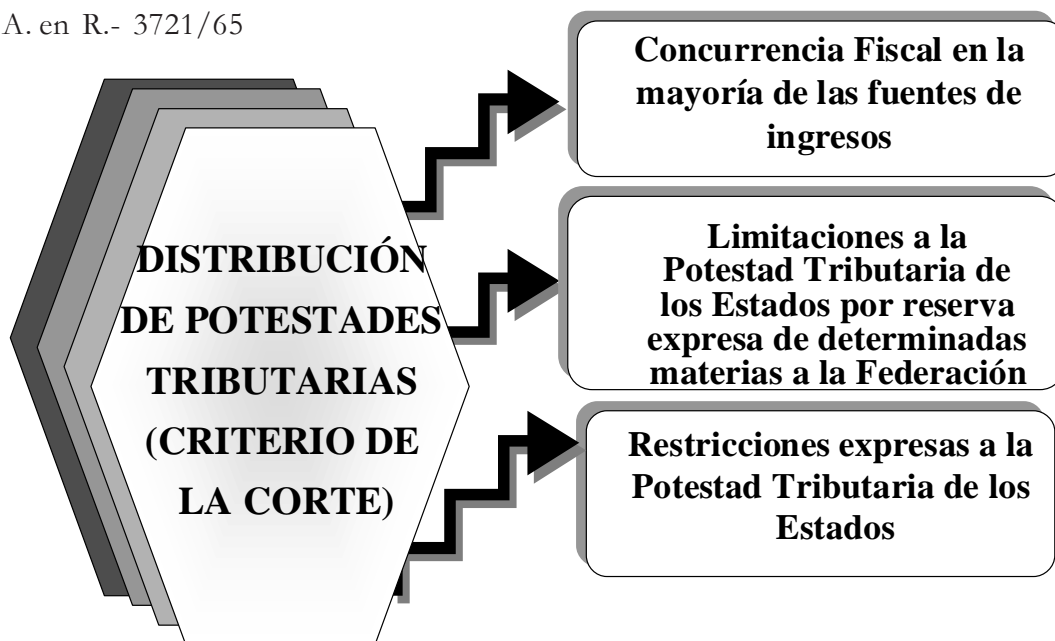
A. en R.- 3368/65

A. en R.- 1015/65

A. en R.- 1016/65

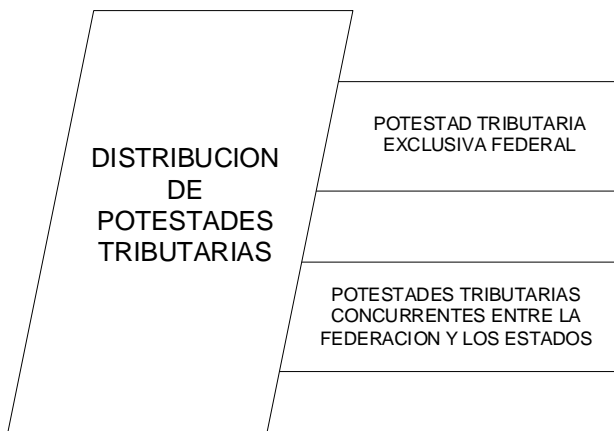
A. en R.- 1005/65

A. en R.- 3721/65



13 Jurisprudencia 172, pleno, tesis 90, apéndice 1988, primera parte, pág. 163

De lo anterior se sigue necesariamente, que la trilogía competencial de carácter teórico que indicamos con antelación, resultó una quimera, pues de conformidad al criterio de la Corte, lo que existe en realidad es una dicotomía competencial con rasgos simbióticos¹⁴.



Adviértase que el caso Municipal, actualmente cae dentro del mismo supuesto, toda vez que la limitante para ejercer la Potestad Tributaria sobre las materias municipales a que se refiere el artículo 115 Constitucional, aplica solamente a los Congresos Estatales, más no al de carácter Federal.

Lo anterior se ha originado, según se ha comentado y escrito, tanto en reuniones como en foros académicos y del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en virtud de la interpretación armónica de los artículos 40, 41, 73 fracciones VII, XXIX y XXX, 117, 118, 124, 131 y 133, todos de la Constitución General de la República.

En esta tesitura, si consideramos que el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, de conformidad a sus respectivos textos Constitucionales (art. 41), tenemos necesariamente que buscar en las entrañas de nuestra Carta Fundamental para intentar delimitar, lo más claramente posible, las competencias que corresponden a cada uno de los dos órdenes jurídicos que componen nuestra nación (art. 40).

El dispositivo Constitucional que combinado con el texto del artículo 124, ampara o edifica la competencia coincidente en materia Tributaria, es la fracción IV del artículo 31, que reconoce o permite la concurrencia de los fiscos de los Estados con

¹⁴ Coloquialmente hablando podría traducirse en la siguiente frase: "Lo mío es mío (federación), y lo tuyo (Estado - Municipio), es tuyo y mío."

los Municipales, con el del Distrito Federal y evidentemente con el del Gobierno Federal.

A este respecto la Corte ha resuelto lo siguiente:

“Es tendencia de la política fiscal en la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación con el objeto de realizar una efectiva justicia fiscal; sin embargo, este fenómeno impositivo no está prohibido por ningún artículo de la Constitución Federal, de tal suerte que en sí mismo no es inconstitucional. Lo que la carta magna prohíbe en su artículo 31 fracción IV, entre otros supuestos, es que los tributos sean desproporcionados, que no estén establecidos en Ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación¹⁵”



Así las cosas, nos encontramos con la disposición (art. 124) de que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios (entiéndase órganos o autoridades) Federales, se entienden reservadas a los Estados (principio de reserva). Por lo que, el siguiente paso a dar, es el de identificar cuáles son las facultades expresamente concedidas por la Constitución, a las autoridades y órganos del Gobierno Federal.

En este contexto, el Congreso de la Unión tiene facultades (art.73-VII) para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto. De igual manera se encuentra facultado (art.73-XXIX) para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados

¹⁵ SCJN. Informe 1988, primera parte, pleno 1989, pág. 802-7 y 802-8

o explotados directamente por la Federación, y para fijar una serie de impuestos especiales participables a los Gobiernos locales.

En el mismo tenor encontramos algunas otras materias o sujetos que caen dentro del esquema competencial exclusivo (expreso) del Gobierno Federal, aún cuando se identifican como prohibiciones absolutas o relativas a las Potestades Tributarias locales, así tenemos por ejemplo (arts. 117-IV,V,VI,VII y IX; 118-I y 131) la limitación para gravar directa o indirectamente la entrada o la salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras ; establecer aduanas locales ; gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama, o imponer contribuciones sobre importaciones o exportaciones.

Por otra parte y por lo que se refiere a las facultades competenciales implícitas, éstas radican en facultar al Congreso de la Unión, (art.73-XXX) para expedir todas las Leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas a los Poderes Federales, atribución que Martínez¹⁶ califica como “la puerta que legitima la Federalización de toda Ley”

Potestades Tributarias Exclusivas del Gobierno Federal



Art. 73 - VII: Imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto.



Art. 73- XXIX: Al comercio Exterior; por Explotación de recursos naturales; Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y especiales sobre: Energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.



Art. 117-Los Estados no pueden: prohibir o gravar directa o indirectamente, el tránsito de personas o cosas, la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros que atraviesen su territorio.



Art. 118.- Los Estados tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso, establecer derechos de tonelaje u otros, en puertos.



Art. 131.- Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten.

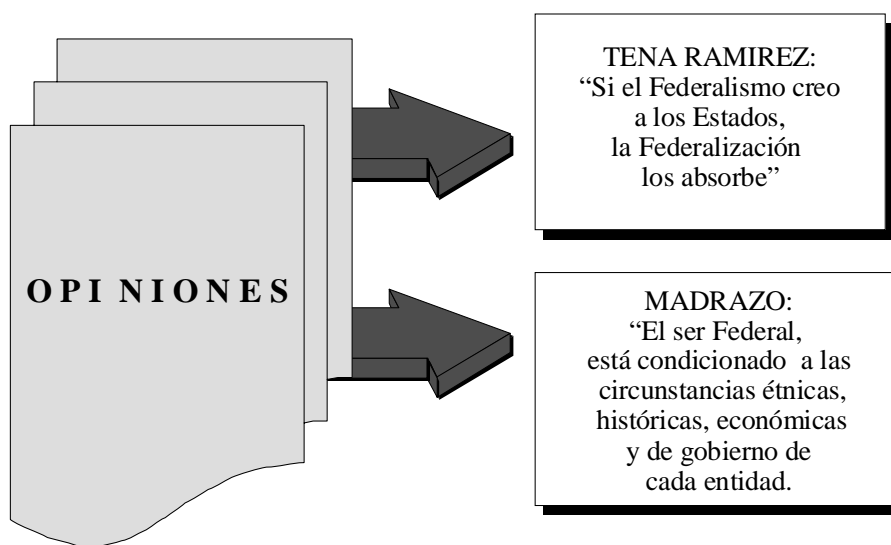
Cabe recordar que en algunas materias (vías generales de comunicación; bancos; recursos naturales, etc.), el Gobierno Federal cuenta por disposición Constitucional

¹⁶ Martínez de la Serna Juan A. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa Méx. Pág.120

expresa, con la atribución legislativa sobre ellas, es decir, de emitir los cuerpos normativos que regularán dichas materias o actividades, lo cual en su momento fue interpretado por los tribunales, en el sentido de que si el Congreso de la Unión era el único que podía fijar y señalar su régimen jurídico, dentro de éste se encontraba el tributario, o dicho en otras palabras, que la Potestad Tributaria estaba implícita en la Potestad Legislativa, prohibiéndose en consecuencia a las Entidades Federativas, el uso de su Potestad Tributaria sobre dichas materias o actividades, favoreciendo la Federalización de los ingresos gubernamentales.

Por “Federalización” entendemos lo que Tena¹⁷ diferencia de la siguiente forma : ”Federalismo y Federalización, he allí las dos mitades, el principio y el fin del sistema Federal mexicano. Si el Federalismo creó a los Estados, la Federalización los absorbe. Del ideal federalista solo quedan los residuos, restos que denuncian el sitio del naufragio y quedan las palabras en la Constitución, supervivencia del culto practicado ante él”.

En esta misma tónica, Madrazo¹⁸ destaca que cada Estado Federal, vive un Federalismo a su manera, pues las condiciones étnicas, su historia, su sistema de competencias, las representaciones de las unidades subnacionales (Estados), los principios de Gobierno, el sistema de partidos políticos, las condiciones económicas, etc., son factores que condicionan y regulan el “ser” Federal.



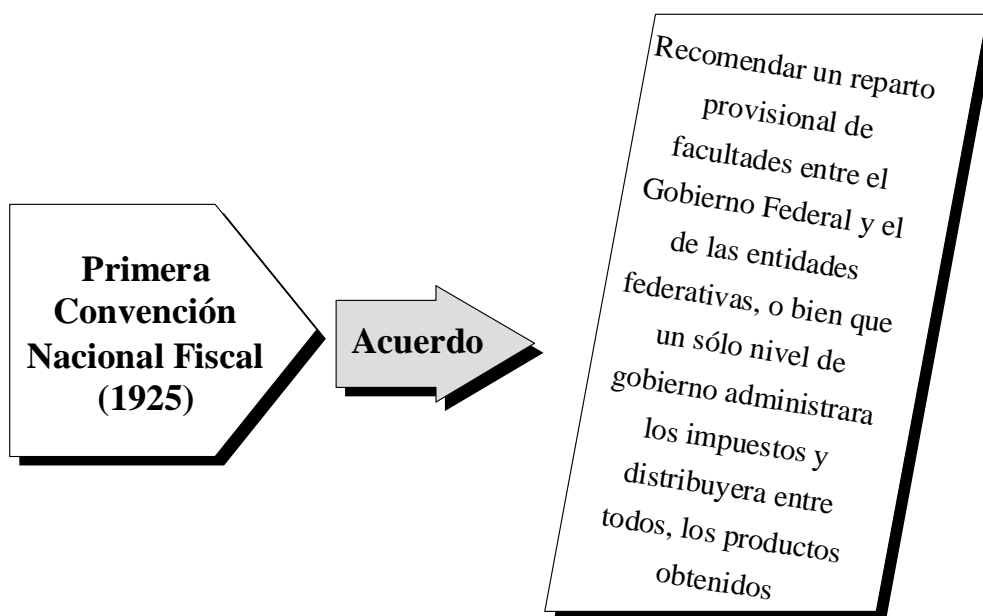
Quizás por ello, de los 176 Estados que componen la comunidad internacional, solo las Constituciones de 18 dicen establecer un sistema Federal (Alemania; Argentina; Australia; Austria; Brasil; Camerún; Canadá; Checoslovaquia; Estados Unidos; In-

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Del federalismo a la federalización*. Revista jurídica de la ELD. Tomo I-1 Pág.201

¹⁸ Madrazo Jorge. *Reflexiones Constitucionales*. Edit. Porrúa. Méx. Pág. 110

dia; Malasia; México; Nigeria; Suiza; Tanzania; Unión Soviética; Venezuela y Yugoslavia), es decir, el 11.4% de los Estados contemporáneos se encuentra organizado bajo formas federativas¹⁹.

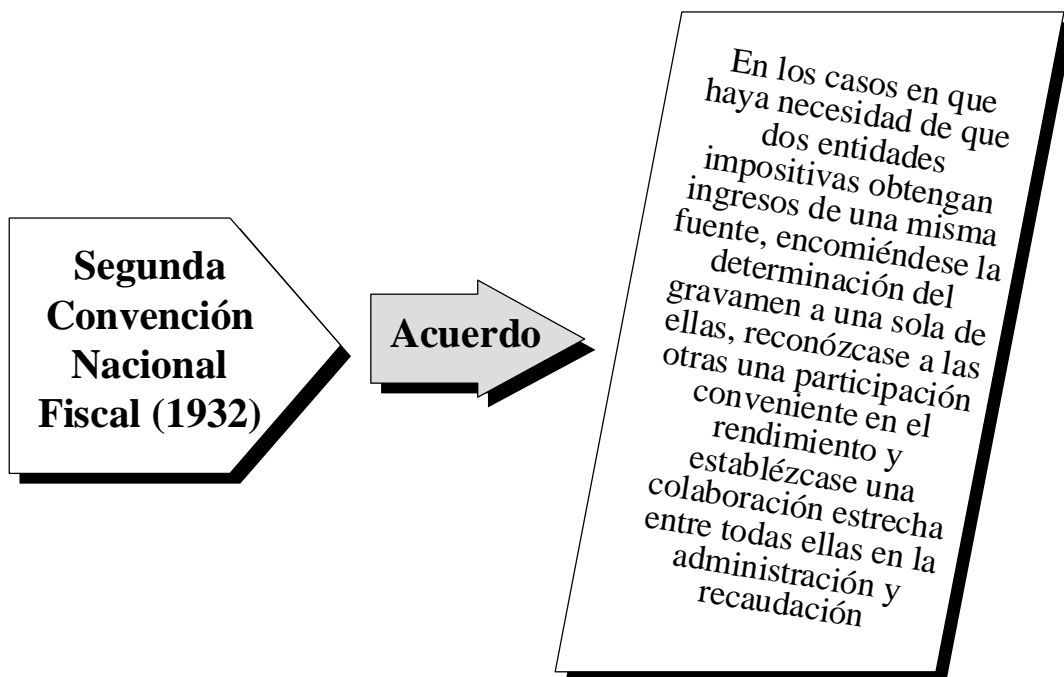
En este orden de ideas y al no contarse en el texto Constitucional mexicano con una clara y definida distribución de competencias Tributarias y ante la necesidad de establecer reglas sobre las Potestades fiscales intergubernamentales para evitar la doble tributación, se llevó al cabo, la primera Convención Nacional Fiscal en el año de 1925, donde entre otros asuntos se acordó recomendar (en cuanto a la distribución de competencias Tributarias), un reparto provisional de facultades entre el Gobierno Federal y el de las Entidades Federativas, o bien, que un solo nivel de Gobierno administrara los impuestos, distribuyendo entre todos ellos, los productos obtenidos (esta recomendación no llegó a materializarse en ninguna Ley).



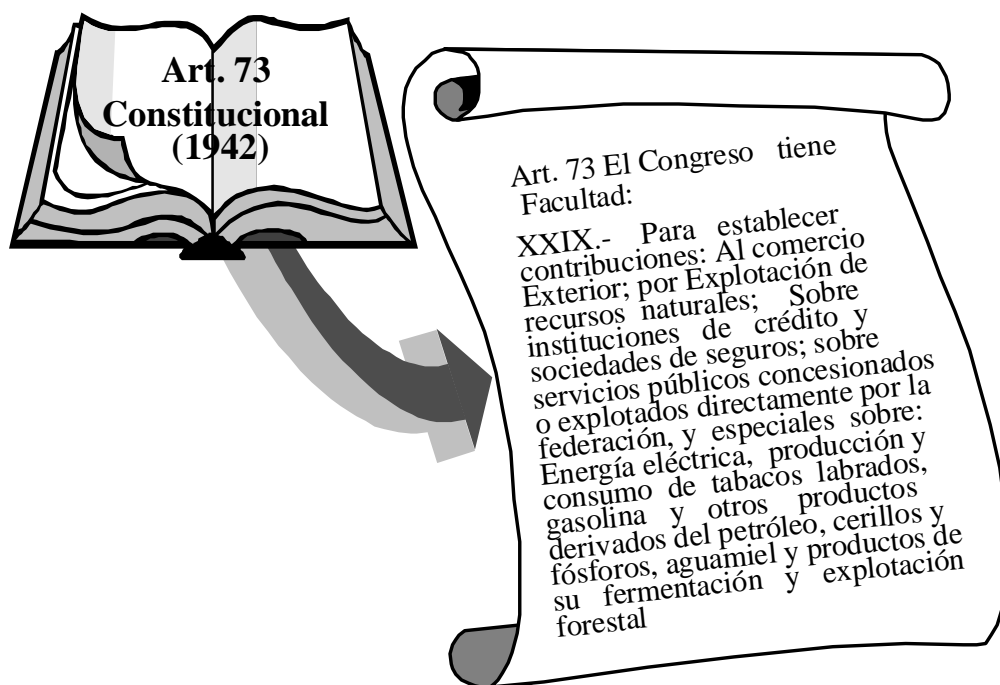
Posteriormente, en 1932, se celebró la segunda Convención Nacional Fiscal, cuya finalidad fue la delimitación de las jurisdicciones impositivas, tanto del Gobierno Federal, como de los Estados y Municipios, recayendo entre otros, el siguiente acuerdo : “En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas obtengan ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación del gravamen a una solo de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto²⁰”.

¹⁹ Datos citados por Madrazo Jorge. Op. Cit. Pág. 109

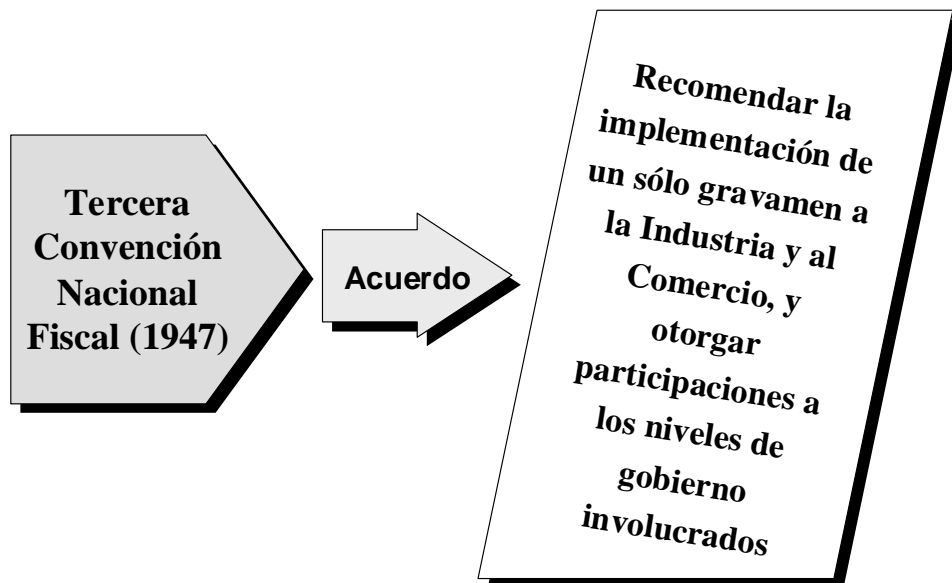
²⁰ SHCP Memoria de la 2ª. Convención Nacional Fiscal 1947 Pág. 5-6



Diez años después, en 1942 (por iniciativa presentada en 1940), se reforman y adicionan los artículos 73 y 117 de la Constitución General de la República, destacando para los efectos que nos ocupan, la creación de la fracción XXIX del artículo 73.



En 1947, se llevó a cabo la tercera y última Convención Nacional Fiscal, misma que contando ya con 5 años de experiencia en la implementación de la reforma y adición a los artículos 73 y 117, se consideró importante recomendar el implantar un solo gravamen a la Industria y al Comercio, y otorgar participaciones a los niveles de Gobierno involucrados.



De esta tercera Convención Nacional Fiscal²¹, surgió todo un nuevo marco jurídico - impositivo, pues en 1948 se promulgó la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que sustituyó a la Ley del Timbre ; en 1953 se da vida a la primera Ley de Coordinación Fiscal, y en 1954 se expide la Ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenios de coordinación en el Impuesto sobre ingresos mercantiles.

Este sistema de coordinación fiscal se amplió del ISIM a otros 27 tributos distintos, llegándose a regir por criterios, bases y procedimientos distintos y particulares, lo que evidentemente retrasaba la entrega de las participaciones, suscribiéndose entonces (1977), los convenios de compensación a efecto de conciliar créditos o adeudos de los Estados o del Gobierno Federal.

En 1978 se promulga la vigente Ley de Coordinación Fiscal²², en 1980 entra en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado (en sustitución de la Ley del ISIM y otros impuestos) y se suscriben también los nuevos acuerdos de coordinación, denominándose a partir de esta fecha como "Convenios de Adhesión al Sistema Na-

21 *Recuérdese que las Convenciones Nacionales Fiscales fueron el antecedente para que se establecieran a partir de 1972 (Chihuahua), las Reuniones Nacionales de Tesoreros de las entidades Federativas y funcionarios de la SHCP, antecedente de la hoy Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*

22 *Recuérdese que el capítulo IV de la misma, entró en vigor en 1979, y el resto de la Ley hasta 1980.*

cional de Coordinación Fiscal” y “Convenios de Colaboración Administrativa²³”, y sus anexos respectivos, (en 1981 entra en vigor la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios I.E.P.S.), elementos que conforman el actual Sistema de Coordinación Fiscal, que evoluciona necesariamente hacia un Sistema de Coordinación Hacendaria²⁴, de conformidad a los ajustes realizados en los últimos años.

II.3. LA POTESTAD TRIBUTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.

Al parecer, el fundamento Constitucional de la Potestad Tributaria de los Estados (y por consiguiente, aunque parcialmente, de los Municipios), reside en el artículo 124 de la carta magna, el cual como ya se ha mencionado, dispone que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales (léase órganos Federales), se entienden reservadas a los Estados.

En consecuencia, las Entidades Federativas en la República Mexicana, concurren con la Federación en una Potestad Tributaria de tipo general, según la interpretación del texto Constitucional, hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (véase la Jurisprudencia 172 que se encuentra transcrita en el punto anterior).

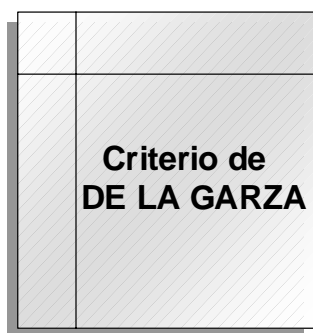
No obstante, De la Garza²⁵ sostiene la opinión de que este artículo (124), no es aplicable a la distribución de Poderes Tributarios, e indica :*“El Poder Tributario de los Estados, está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40, que dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental. Es en la autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del Poder Tributario de los Estados”*

Sigue diciendo el tratadista invocado *“Otro fundamento Constitucional para el Poder Tributario de los Estados se encuentra en el artículo 31-IV, que obliga a contribuir a los gastos públicos, no solo de la Federación, sino de los Estados y Municipios en que residan los contribuyentes”*.

23 Téngase presente que existe un nuevo Convenio de Colaboración administrativa, a partir de 1997

24 El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 así lo prevé e igualmente menciona una serie de ajustes al actual sistema de distribución de competencias Tributarias en favor de la descentralización hacia los Gobiernos locales, tanto desde la perspectiva legal como de la convencional.

25 De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Edit. Porrúa. Méx. Pág. 231 y ss



EL PODER TRIBUTARIO DE LOS ESTADOS, NO RADICA EN EL ARTÍCULO 124, SINO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 31 - IV DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPÚBLICA

Ahora bien y por lo que se refiere a la posibilidad de que la Federación “delegue” ciertas Potestades Tributarias a los Estados, existe un gran debate doctrinal aun inconcluso, pues mientras Flores Zavala afirma que esto no es posible, De la Garza sostiene lo contrario.

En lo que sí existe coincidencia por los estudiosos de la materia, es en el sentido de que el Congreso de la Unión, como legislador ordinario, no puede imponer prohibiciones o limitaciones al Poder Tributario de los Estados, fuera de los que la propia Constitución Federal no haya establecido.

No obstante lo anterior, hoy en día subsisten algunas Leyes Federales de carácter administrativo, que incluyen disposiciones que atentan contra la Potestad Tributaria Local; tan es así, que hubo y sigue habiendo la necesidad de incorporar un artículo en la Ley de Ingresos de la Federación en cada ejercicio fiscal que aclare esta situación²⁶.

Al respecto Arriaga Mayés²⁷ sostiene que: “*el crecimiento del sector paraestatal no puede implicar de ninguna manera que a través de la Ley ordinaria, se limite la Potestad Tributaria de los Estados federados y de la Hacienda Pública Municipal, pues sólo constitucionalmente podrían establecerse tales limitaciones*”. De la Garza agrega : “*tales exenciones significan invasiones de las Soberanías Tributarias de los Estados por el Poder Legislativo Federal, que pueden impugnarse por los propios Estados y Municipios a través de los procedimientos señalados en el artículo (sic) 105 de la Constitución Federal*”.

Los Estados en suma, tienen una serie de limitaciones a su Potestad Tributaria local (que se origina en principio por el fenómeno de la concurrencia), virtud a lo señalado por la fracción XXIX del artículo 73, 117-IV ;V ;VI ;VII y IX, 118-I y 131 Constitucionales, a los que ya hemos hecho alusión anteriormente, pero también tienen

26 Artículo 18 : *Quedan sin efecto las exenciones relativas a los gravámenes a bienes inmuebles previstas en Leyes Federales a favor de Organismos Descentralizados sobre contribuciones locales, salvo en lo que se refiere a bienes propiedad de dichos organismos que se consideren del dominio público de federación*

27 Citado por De la Garza, Op. Cit. Pág.236

limitaciones, aunque no de la Potestad Tributaria propiamente dicha, la cual mantienen, sino de la capacidad Tributaria en la captación del rendimiento económico de ciertas contribuciones que por disposición Constitucional expresa se han reservado a los Municipios.

Efectivamente y derivado de la reforma al artículo 115 Constitucional, los Estados ejercen la Potestad Tributaria sobre la materia inmobiliaria, pero ese ejercicio de poder se encuentra destinado específicamente a favor de sus propios Municipios; es decir, la materia inmobiliaria se encuentra dentro del Poder Tributario de las Entidades Federativas, pero no puede ser ejercido en provecho de los mismos Estados, sino en beneficio de sus Municipios²⁸.



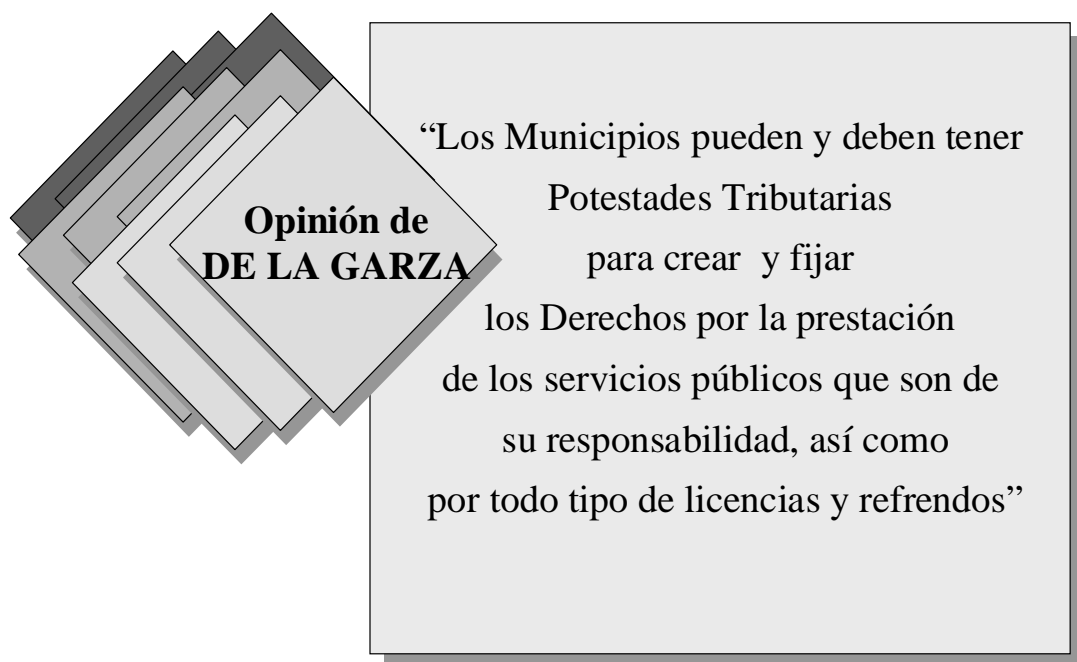
La tesis de que el Municipio libre es la base de la organización política y administrativa del país, subsiste; sin embargo, no se le otorga Potestad Tributaria y por ende no puede establecer sus propias contribuciones, toda vez que como ya se ha dicho, esa facultad o atribución radica en los Congresos Estatales, donde al parecer la experiencia ha demostrado que la libertad municipal se encuentra supeditada a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

Quizás por ello, el multicitado tratadista De la Garza sostiene en relación con una de las fuentes de ingresos municipales:” Estimamos que la reforma Constitucional

28 El art. 115-IV Constitucional señala que los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria —————

debía y podía haber incluido dentro de las facultades de los Municipios, el Poder Tributario para la creación de los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales. En efecto, nadie más apto para fijar en qué casos se deben crear derechos y cuándo no, en qué cuantía, respecto a qué servicios públicos, para tomar en cuenta el costo de los servicios, que el propio Municipio. Además, como los servicios públicos municipales únicamente son prestados por el propio Municipio, de ninguna manera podría producirse la superposición de tributos.

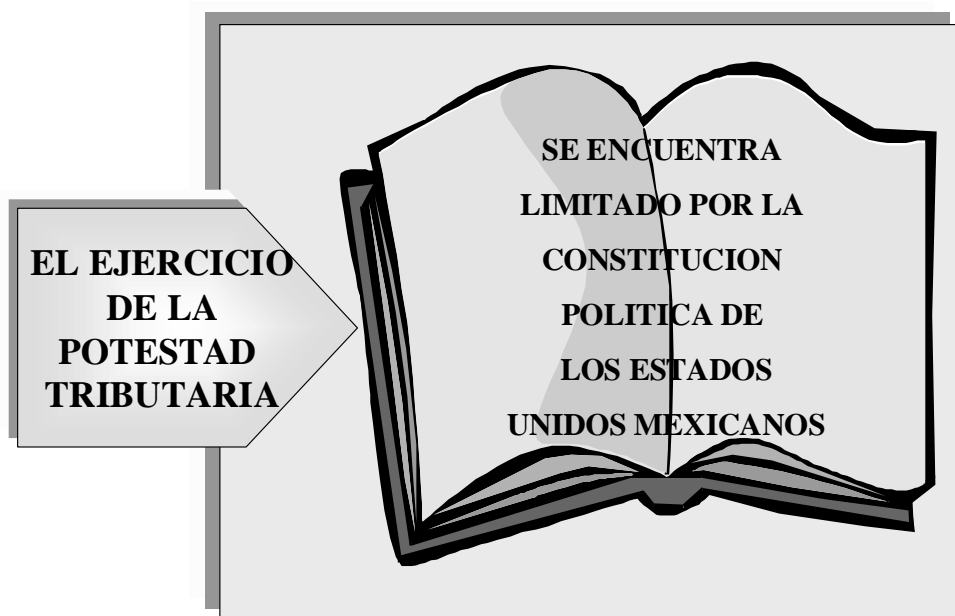
Deben corresponder a los Municipios el establecimiento y cobro de derechos por todo tipo de licencias y refrendos y desde luego todos los que autoriza el artículo 10-A) de la Ley de Coordinación Fiscal”.



CAPITULO 3

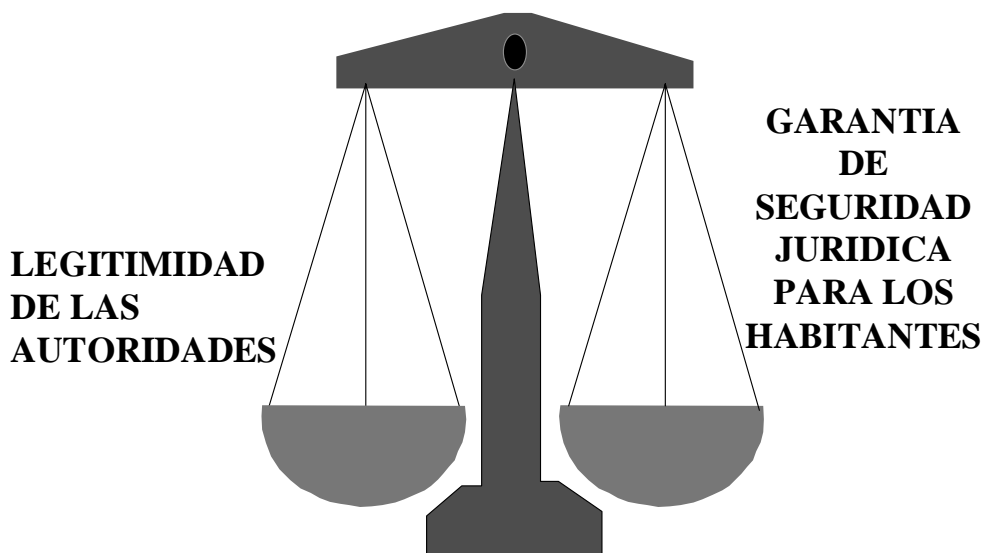
LIMITACIONES A LA POTESTAD TRIBUTARIA

La Potestad Tributaria que ejerce tanto la Federación como las Entidades Federativas, a través del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales, respectivamente, no es de carácter absoluto, sino que su ejercicio se encuentra sujeta a las limitaciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Efectivamente, en un Estado de derecho¹ (como el nuestro), el ejercicio de las atribuciones y facultades y su consecuente respeto al orden Constitucional y Legal, constituyen por una parte, el eje de la legitimidad de las autoridades y por la otra, la garantía de seguridad jurídica de los habitantes.

ESTADO DE DERECHO



En ese orden de ideas, la seguridad jurídica de los contribuyentes en México, es una garantía Constitucional tutelada por el derecho positivo y garantizada por los tribunales jurisdiccionales.



¹ Jiménez González, Antonio, en *Lecciones de derecho tributario*, Edit. Ecafsa, Méx. Pág.179, comenta que el estado de derecho, se caracteriza por proclamar como dogma el principio de subordinación de la acción del estado al orden jurídico.

Así las cosas, es la propia Constitución General de la República, la que establece en su artículo 31 fracción IV, las limitaciones a las Potestades Tributarias, al señalar que: ***“Son obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes”.***

De la lectura del citado dispositivo se desprende que para la validez Constitucional de toda contribución o tributo (impuesto, derecho, o contribución especial), es necesario que concurran cuatro requisitos esenciales:

- Que la contribución o tributo correspondiente se encuentre establecido en una Ley;
- Que sea proporcional:
- Que sea equitativo, y
- Que se destine al pago de los gastos públicos.

LIMITACIONES CONSTITUCIONALES A LA POTESTAD TRIBUTARIA

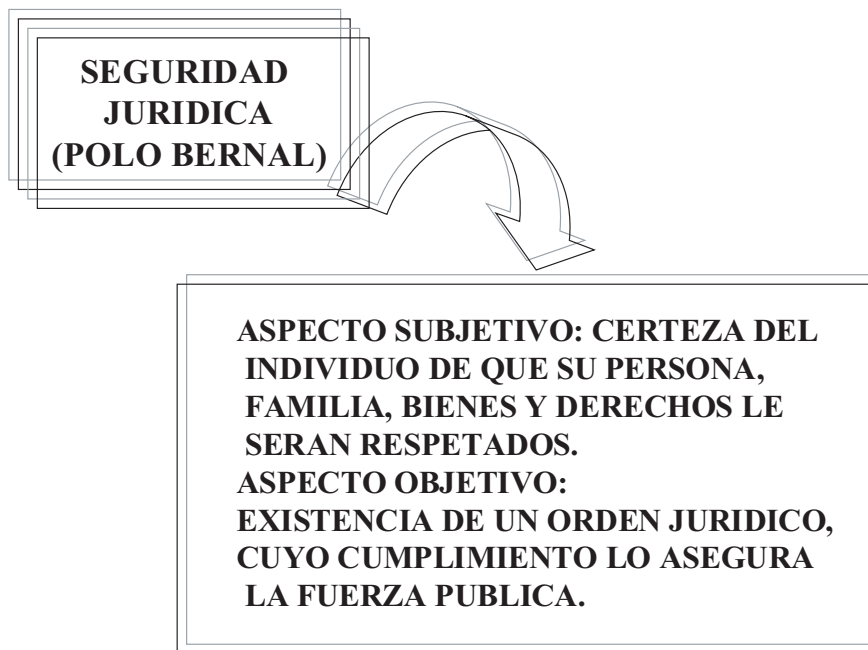
- **QUE LA CONTRIBUCION ESTE EN UNA LEY**
- **QUE SEA PROPORCIONAL**
- **QUE SEA EQUITATIVA**
- **QUE SE DESTINE AL GASTO PUBLICO**

Consecuentemente, por “Seguridad Jurídica” entendemos con Polo Bernal, ***“la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos reguladores, previamente establecidos”***².

De igual manera, el tratadista invocado, nos dice que desde el punto de vista subjetivo, la seguridad jurídica equivale a la certeza moral que tiene todo individuo, de que su persona, familia, bienes y derechos le serán respetados; y objetivamente, la

2 Polo Bernal Efraín. *Breviario de garantías constitucionales*. Edit. Porrúa, Méx. Pág. 120-121

seguridad jurídica equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.



Así las cosas, la seguridad jurídica per se, se basa en el aspecto objetivo, para lograr el fin subjetivo, que no es otro que eliminar la potencial arbitrariedad en las relaciones de las autoridades con los particulares.

Para tales efectos, cabe recordar que nuestra actual Constitución General de la República establece en su artículo primero que: ***“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”***³.

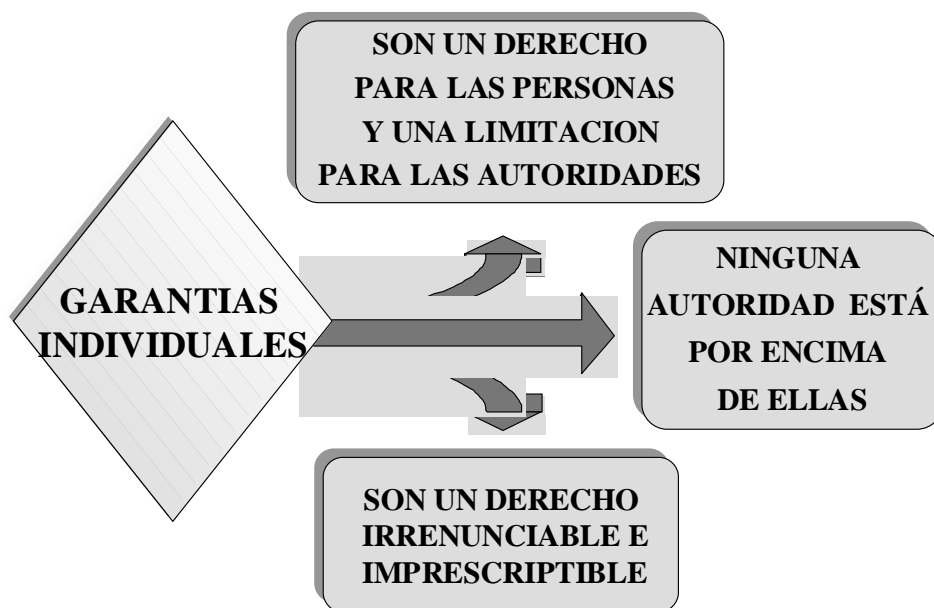
Del anterior dispositivo Constitucional, se pueden destacar las principales características de las garantías individuales:

- Son un derecho instituido en beneficio de las personas físicas (las de carácter moral, sólo cuando el asunto de que se trate verse sobre materia patrimonial), que habitan la República Mexicana y al mismo tiempo son una limitante al ejercicio de las actividades gubernamentales.

³ Véase el texto del artículo 29 Constitucional.

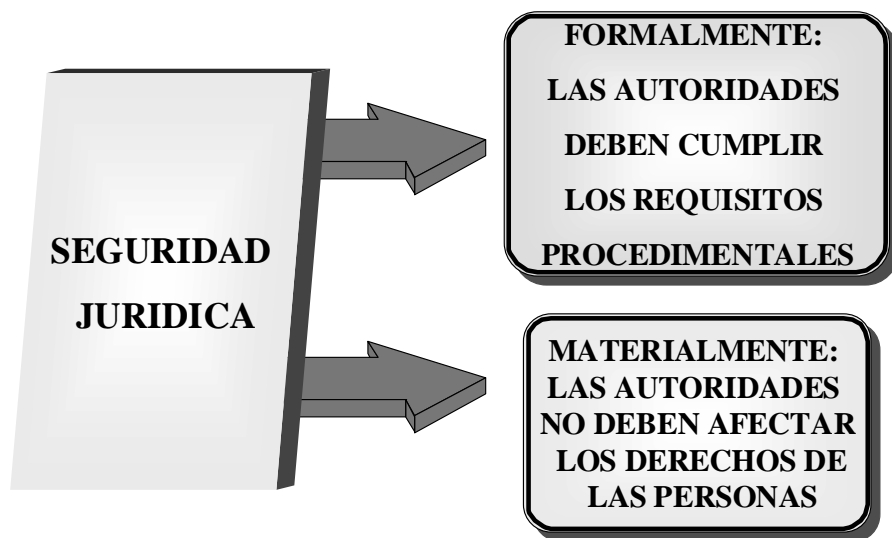
- Son un derecho que forma parte del orden jurídico establecido, por lo que ninguna autoridad o particular se encuentra por encima de ellos.
- Son un derecho irrenunciable e imprescriptible. Sin embargo, su uso, limitaciones y restricciones se encuentran debidamente regulados por el derecho positivo.
- Son un derecho permanente, por lo que se puede ejercer cuando se estimen vulneradas las prerrogativas que amparan.

Dentro de las garantías individuales de carácter sustantivo que prevé la Constitución, destaca la garantía de seguridad jurídica, por ser ésta la máxima expresión del estado de derecho, pues exige la adecuación de las leyes a los mandatos constitucionales y por ende, en los actos de cualquier autoridad gubernamental.



Formalmente, la garantía de seguridad jurídica obliga a las autoridades gubernamentales a revestir todos sus actos con el cumplimiento irrestricto de una serie de formalidades y requisitos procedimentales, sin los cuales, dichos actos resultarían inconstitucionales o ilegales (según el caso), complementándose con esto, la garantía de Legalidad.

En el aspecto material, la garantía de seguridad jurídica impone a las autoridades gubernamentales una obligación de no hacer y no permitir, que se traduce en la no afectación de los derechos de las personas (con las salvedades previstas).



Ahora bien, la seguridad jurídica en materia fiscal, según Sainz⁴ en su doble manifestación (certidumbre del derecho y eliminación de la arbitrariedad), ha de considerarse ineludiblemente en función de la legalidad y de la justicia.

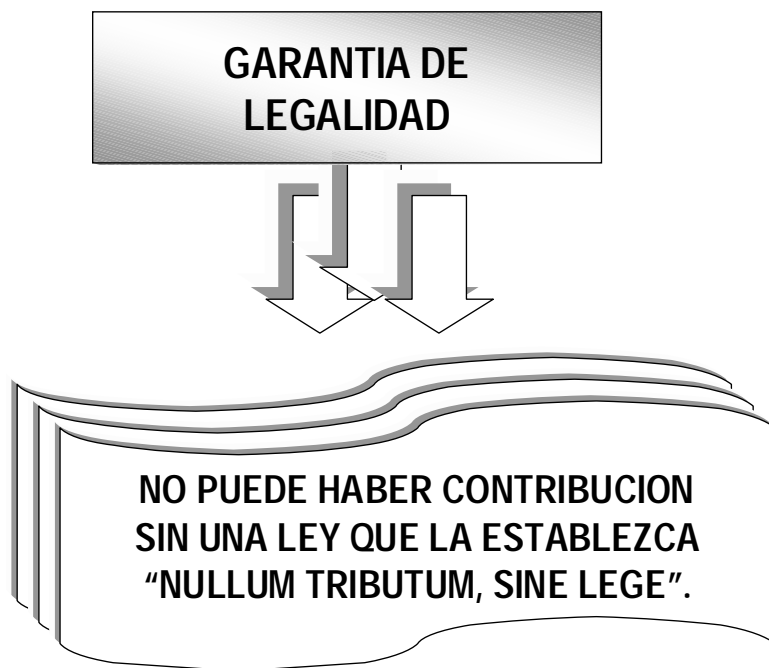
Evidentemente, de este concepto se puede desprender la sinonimia de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, o dicho en otras palabras, en materia fiscal o tributaria, la esfera de los gobernados (contribuyentes), sólo puede ser afectada en los casos y con los requisitos que establece la ley; o sea, que la legalidad o juridicidad fiscal, encarna a la seguridad jurídica.

Veamos a continuación, las principales limitaciones Constitucionales que impone nuestra Carta Magna, al ejercicio de la Potestad Tributaria, tanto Federal como Local.

III.1. EL PRINCIPIO O GARANTIA DE LEGALIDAD

En nuestro país, el Principio o Garantía de Legalidad Tributaria, se encuentra establecido en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, el cual dispone que las contribuciones deben estar sustentadas por las Leyes ; o lo que es lo mismo, no puede haber tributo o contribución, sin una Ley que así lo establezca (Nullum Tributum, Sine Lege).

⁴ Sainz de Bujanda. *Reflexiones sobre un sistema de derecho tributario*. Hacienda y derecho, Madrid. Pág. 330



Al respecto, nos dice De la Garza (Op. Cit.) que: *“el principio o garantía de Legalidad también significa que la Ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, o sea, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación, así como el objeto, la cantidad de la prestación y en su caso exenciones; por lo que todos estos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa”*.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al abordar el tema en comentario, estableció la siguiente Jurisprudencia Número 168⁵:

“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL”.- El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté estableci-

5 Pleno Tesis 86, séptima época, Apéndice 1988, primera parte. Pág.158

da en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquél poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles”.

A. en R. 5332/75

A. en R. 5464/75

A. en R. 5888/75

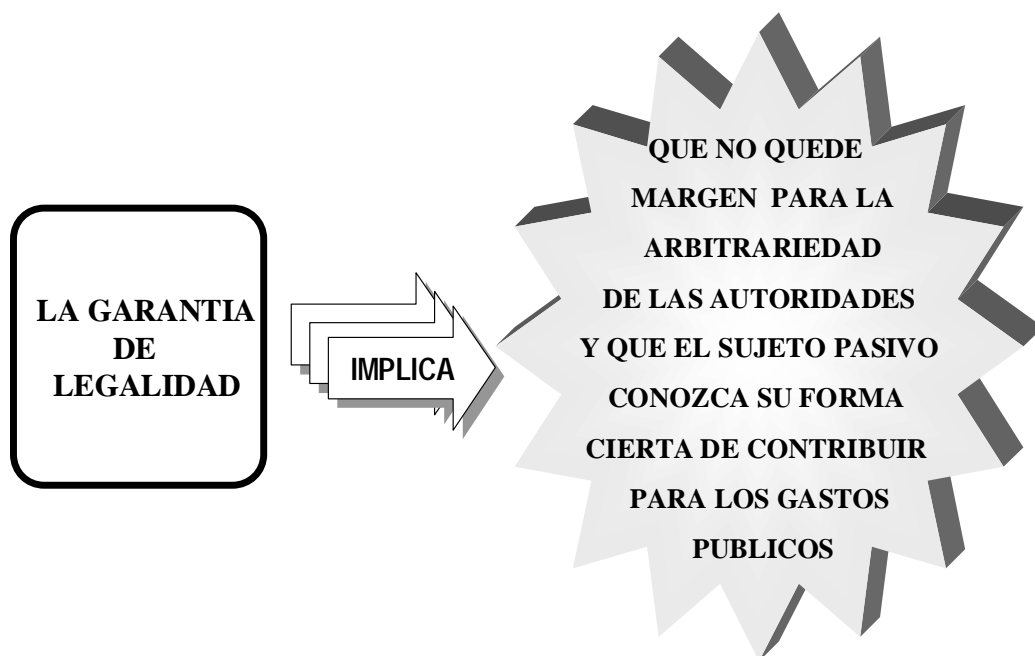
A. en R. 331/76

A. en R. 1008/76

En relación al criterio de la Corte, cabe recordar que Constitucionalmente (en la materia fiscal), existe una excepción al Principio o Garantía de Legalidad, por lo que se refiere al aspecto formal del principio, y es el que se previene en el texto del segundo párrafo del artículo 131 de la misma Constitución General de la República, según el cual: ***“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”***⁶

⁶ Véase el artículo segundo transitorio de la ley de Ingresos de la Federación para 1999

En este orden de ideas y en su concepción más restringida, nos dice Pérez⁷: ***“El principio de legalidad tributaria exige que sólo pueden ser impuestos por el Estado sacrificios patrimoniales a sus súbditos mediante Ley; esto es, mediante aquella fórmula jurídica, que por ser expresión de una voluntad soberana manifestada en la forma solemne establecida, tiene la virtud de obligar, al tiempo que permite, en su caso, la apertura de los mecanismos revisores previstos ante la jurisdicción”.***



Este mismo autor advierte, que la separación entre los dos principios resulta muy difícil, sin embargo concluye que la íntima relación existente entre los principios de legalidad y seguridad jurídica viene dada por la importancia de la Ley, como vehículo generador de certeza y como mecanismo de defensa frente a las arbitrariedades de los órganos del Estado.

El maestro Polo⁸ al comentar el criterio de la Corte, nos dice: ***“Una Ley tributaria que dejara a la discreción del agente del fisco la configuración de uno de los elementos esenciales del tributo que establece, sería inconstitucional, porque ese elemento sería creado por la autoridad administrativa encargada de aplicarlo; en consecuencia no se daría el gravamen en el acto legislativo en su aspecto formal.***

⁷ Pérez de Ayala y Eusebio González. *Curso de derecho tributario*. Edit. De derecho financiero. Pág. 27

⁸ Polo Bernal, Op. Cit. Pág. 314.

Y si bien el hecho de que quede en manos de la autoridad fiscal exactora, uno de los elementos, incide de manera directa en violación del principio de legalidad, también deja al contribuyente expuesto a la más grave inseguridad, pues no está determinado totalmente el tributo en el ordenamiento general, sino en el capricho de aquélla y, evidentemente, cuando se afirma que la contribución es materia reservada de la Ley, debe, en consecuencia, comprender la determinación del sujeto pasivo, el objeto, las tasas, bases y todos aquéllos factores cuya omisión harían nugatoria la inclusión de los demás elementos en dicho ordenamiento, y si en su caso fuera la base del gravamen, se dejaría entonces indefenso al causante frente al arbitrio de quien puede decidir por así el quantum de su obligación, incurriendo con ello, igualmente, en violación de los requisitos de equidad y de proporcionalidad que establece el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Por su parte Asorey⁹ indica: *“Siendo la seguridad jurídica el contenido de la legalidad fiscal, se supera la mera función legitimadora del referido principio de legalidad, para convertirse a través de la seguridad y la certeza, en el vehículo indispensable para la obtención del bien común dentro del marco del estado de derecho, de forma que el ejercicio del poder tributario no afecte los derechos fundamentales de la persona humana”.*

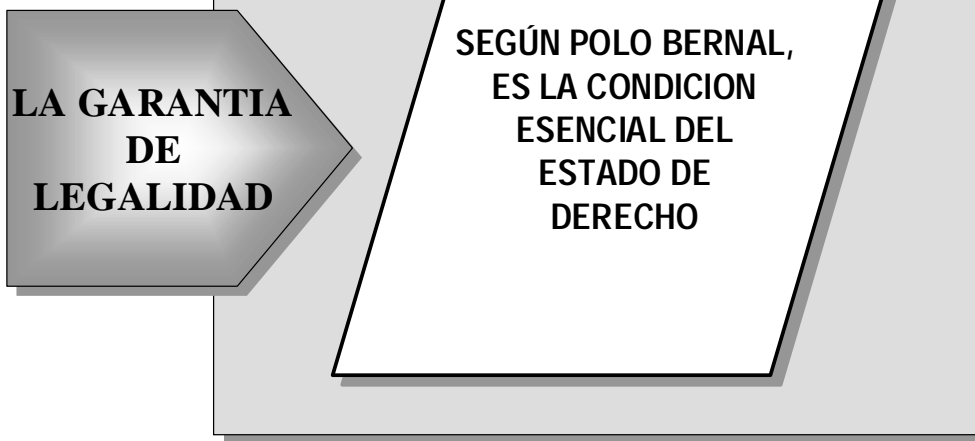
Cabe advertir, sin menospreciar la interacción de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, que la arbitrariedad constituye el principal problema a resolver, arbitrariedad que según Sainz (Op. Cit), distingue entre la de carácter normativo, en la que se incluye la actividad u omisión arbitraria del Estado en la elaboración de las normas jurídicas y la arbitrariedad aplicativa, que se refiere al comportamiento u omisión jurídicamente irregular del Estado en la aplicación del derecho.

En la primera se incluye la elaboración de leyes contrarias a los principios esenciales del derecho; a los principios contenidos en Leyes fundamentales o Constitucionales; a la ilegalidad antijurídica y reglamentaria; a la ausencia de legislación cuando ella está prevista en la Constitución, y la segunda, la omisión de los órganos administrativos en el cumplimiento de sus deberes.

Nos dice Polo¹⁰ que: *“el principio de legalidad expresa el imperio de la Ley, como la condición esencial de un estado de derecho, y en materia tributaria, la causa fundada de la Ley es su apego a la Constitución”.*

9 Asorey, Rubén. *El principio de seguridad jurídica en el derecho tributario*. Tribunal Fiscal de la Federación, Méx. Pág. 313

10 Polo Bernal Efraín, Op. Cit. pág.297.



Consecuentemente, la ley que emita el legislador debe quedar vinculada a la propia Ley Fundamental y su validez depende de ella, por lo que si la contradice puede lograrse su desaplicación a través del juicio de amparo.

Según la Suprema Corte¹¹: ***“para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de Ley, se necesita no solamente que sea de naturaleza general, abstracta, imperativa y permanente; sino que además, emane del órgano Constitucionalmente facultado para legislar, ya que en nuestro sistema de gobierno, se ha adoptado el régimen de separación de poderes; se ha otorgado exclusivamente al poder legislativo la facultad de legislar; estando prohibido delegar esa potestad en otros poderes (salvo lo previsto en los artículos 29 y 131)”***.

De lo anterior podríamos válidamente conjeturar que, al parecer, se confirma el hecho de que la excepción confirma la regla, pues si bien es cierto, la Corte ha establecido el criterio de que para que una disposición del poder público, tenga el carácter de Ley, se necesita entre otras cosas, que ésta emane del órgano facultado para legislar, y que esa atribución se le ha otorgado al Poder Legislativo, también lo es, que puede haber, como de hecho existen, salvedades expresas; lo que nos llevaría necesariamente a una primera conclusión en este tema: **¿Por qué no pensar para los Municipios, en una disposición similar a la prevista por el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional; es decir, facultar expresamente a los**

11 Véase el A. en R. 68/49, tomo CXIX, Dic. 1953, pág.3278

Ayuntamientos o Cabildos Municipales (quizás en el texto del artículo 115), para ejercer la Potestad Tributaria en determinados casos y/o materias?

III.2.EL PRINCIPIO O GARANTIA DE PROPORCIONALIDAD.

El artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal establece que al contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios, los obligados deben hacerlo ***“de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes”***

Al respecto, nos dice De la Garza (Op. Cit.) al comentar una resolución de la Corte, que: ***“en esencia, el principio de proporcionalidad consiste en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su capacidad económica, debiendo fijarse los gravámenes de tal manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cuantitativa superior a los de medianos y reducidos recursos”***.



De igual manera, el tratadista citado, destaca que los antecedentes de esta garantía se han hecho remontar hasta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, que en su numeral 13 dispone : ***“para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común, que debe ser igualmente repartida entre los ciudadanos en razón de sus facultades”***.

Por su parte, en la Constitución de Cádiz, en su artículo 339, se estableció que : ***“Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”***.

A su vez, el artículo 15 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, estableció que: ***“todos los habitantes del imperio deben contribuir en razón de sus proporciones, a cubrir las urgencias del Estado”***.

La primera Constitución Mexicana de 1824, indicó en su artículo 50, fracción VIII, que: ***“es facultad exclusiva del Congreso, el fijar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno”***.

El Artículo 3, de la Ley Primera de las Leyes Constitucionales de 1836, indicó como obligación de los Mexicanos: ***“cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las Leyes”***.

Cabe recordar que tanto en las Leyes de 1836, como en las bases orgánicas de 1843, los dispositivos normativos más que referirse al principio de proporcionalidad en las contribuciones, establecieron el principio del destino; es decir, del gasto público, y sobre todo el principio de legalidad, consistente en que las contribuciones debían establecerse en Ley.

Consecuentemente, los diferentes textos Constitucionales que han regido la vida de la República Mexicana, han previsto disposiciones similares, por lo que tanto la Constitución de 1857 como la actual, prevén que la obligación de contribuir debe realizarse de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes. Esto implica que el principio o la limitación a la Potestad Tributaria, consistente en la proporcionalidad, Constitucionalmente se incluyó en la Carta Magna de 1857, aunque su espíritu se encuentra inmerso a lo largo de la historia legislativa de la materia tributaria de México.

Cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la Jurisprudencia número 173¹², que al respecto señala :

“IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS”.- De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo es-

12 Pleno, séptima época, tesis 91, apéndice 1988, primera parte, pág.166

tatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuando un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir, de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente, o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad”.

A. en R. 6168/63

A. en R. 1597/65

A. en R. 3658/80

A. en R. 5554/83

A. en R. 2502/83

En suma, podemos concluir que la garantía de proporcionalidad, como limitante Constitucional al ejercicio de la Potestad Tributaria, puede conceptualizarse como el derecho del gobernado, entiéndase contribuyente, a efecto de que los tributos o contribuciones, se fijen o establezcan de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo.

III.3.EL PRINCIPIO O GARANTIA DE EQUIDAD

La garantía de equidad como limitante al ejercicio de la Potestad Tributaria, pareciera siempre asociarse con la garantía de proporcionalidad, y aún cuando los tribunales como los tratadistas han manifestado que son dos conceptos diferentes, desafortunadamente se les sigue asociando, incluso para su estudio.

Veamos a continuación lo que la Suprema Corte de Justicia de la nación, fijó en la Jurisprudencia 275¹³, que a la letra señala:

13 Séptima época, Pleno, tesis 162, apéndice 1988, primera parte, pág.275

“PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.- El artículo 31 fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cuantitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que deba encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma Ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula”.

A. en R.- 5554/83

A. en R.- 2502/83

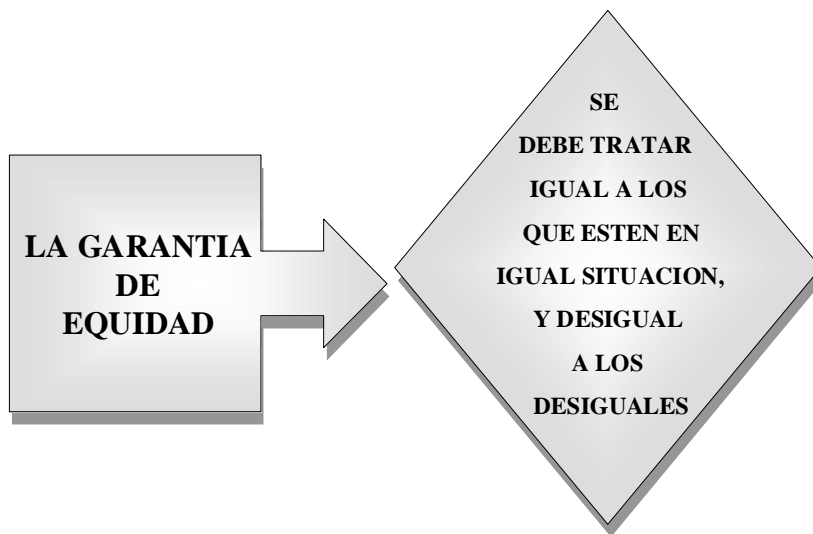
A. en R.- 3449/83

A. en R.- 5413/83

A. en R.- 441/83

La Equidad¹⁴ exige pues, se respete el principio de igualdad, por tanto, en materia impositiva, el principio de equidad consiste en términos breves y concisos, en que se trate de modo igual a los iguales y en forma desigual a quienes se encuentren en desigual situación.

14 Recuérdese que Aristoteles dejó establecido que “nadie es igual a nadie”, concluyendo que sería injusto tratar igualmente a quienes son desiguales o desigualmente a quienes son iguales.



El Maestro Recaséns¹⁵, afirma que son varias, aunque no independientes ni antagónicas las acepciones de la palabra “equidad”. Así tenemos que en un primer sentido entendemos por equidad, lo fundamentalmente justo ; una segunda acepción (la más utilizada), de la palabra equidad, es la de denotar una norma individualizada que sea justa; es decir, que resulte justa en el caso particular y concreto para el que se dictó; en tercer lugar, se habla también de equidad, para designar la norma o el criterio en que deben inspirarse las facultades discrecionales del Juez o del funcionario administrativo.

Lo anterior no implica que el legislador no pueda crear categorías de contribuyentes afectados con tributos distintos, siempre y cuando éstos, no sean arbitrarios, se apoyen en bases razonables y respeten una finalidad económica y social y tengan como fundamento el principio de igualdad.

En suma, podemos concluir que la equidad, siempre se ha visto como sinónimo de justicia, pues etimológicamente equidad (aequitas), significa igualdad.

Por tanto, en cualquier ley fiscal o tributaria, que contempla o previene situaciones jurídicas de carácter abstracto, los individuos que se encuentren colocados en una misma situación determinada, deben tener las mismas obligaciones y los mismos derechos, lo que equivale a la igualdad, entendida aquí como equidad.

III.4. EL PRINCIPIO O GARANTIA DEL DESTINO.

El hecho de que todos los ingresos que obtengan las instancias gubernamentales se destinen al gasto público, constituye también una limitante al ejercicio de la

¹⁵ Recaséns Siches, Luis. *Equidad. Enciclopedia jurídica edit Omeba. Pág. 427*

Potestad Tributaria, difícilmente concebible como garantía individual, propiamente dicha.

Efectivamente, el intentar dimensionar o conceptualizar al “gasto público” puede resultar prolijo, pues existen varias y en varios sentidos; sin embargo, para efectos jurídicos, la concepción clásica se refiere a que un gasto público lo es, por ser una erogación nacida de la voluntad gubernamental o por emanar de un órgano o una institución de carácter estrictamente público, y en contrapartida serán gastos privados, aquellos que provienen de los particulares.

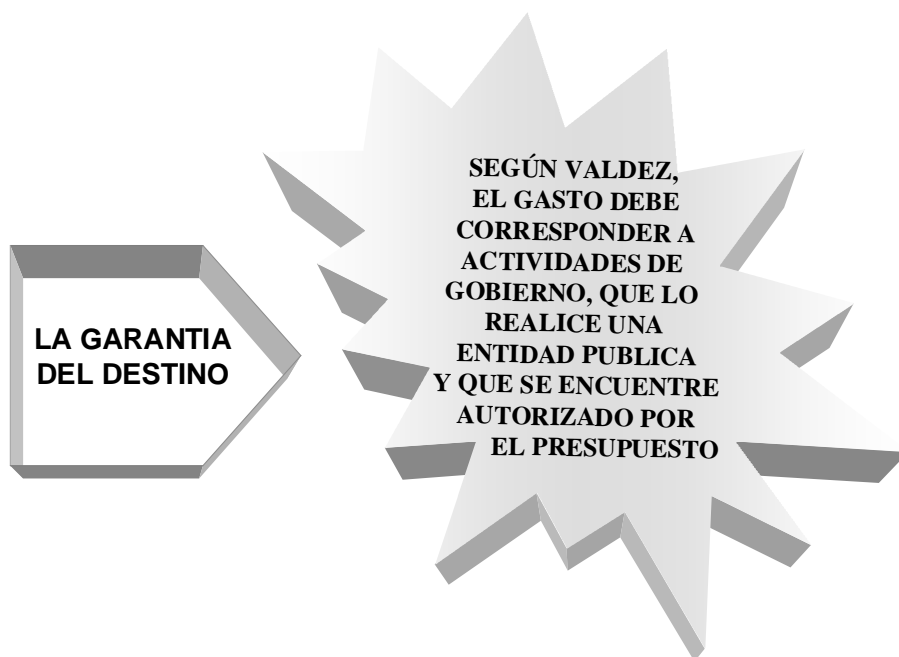
De lo anterior se desprende que en la doctrina clásica, el carácter de público o privado, depende del sujeto que realiza la erogación, y así será público el gasto cuando el sujeto que lo eroga es el Estado o cualquiera de sus órganos o instituciones, y es privado cuando el sujeto que realiza la erogación es un particular. Esta concepción se complica con la aparición de las entidades u organismos paraestatales, donde como se sabe, participan económicamente el Estado y los particulares.

No obstante lo anterior, en nuestro país, pareciera que existe una empatía o simbiosis, entre lo que es gasto público y lo que entendemos por gasto del sector público, pues se considera como gasto público a todas las erogaciones que efectúa el Estado a través de cualquiera de sus órganos, sin importar la índole o la naturaleza del poder o del ente público que lo realice, siempre que dichas erogaciones se encuentren comprendidas en el Presupuesto de Egresos.

Innegablemente el Estado tiene en los gastos públicos un instrumento fundamental y decisivo para el cumplimiento de sus fines.

Al respecto nos dice De la Garza (Op. Cit.), citando a Miguel Valdéz Villareal, que para que exista “Gasto Público” es necesario que:

- La asignación de fondos sea para expensar una atribución o competencia Constitucional de algún nivel de gobierno;
- Quien haga el gasto sea la administración pública centralizada o descentralizada, o los otros poderes gubernamentales, y
- Que se haga conforme a una autorización consignada en el presupuesto anual de egresos, o por una Ley posterior que convalide el gasto



Adicionalmente, el autor en consulta cita la Tesis Jurisprudencial 118, que indica que: ***“por Gastos Públicos no debe entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos”***.

Complementariamente, la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hubo de precisar el concepto de gasto público en los siguientes términos¹⁶:

“El gasto público, doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo ; y es y será siempre gasto público, que el importe de lo recaudado por la Federación, al través de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el presupuesto de egresos de la nación, está prescrita la partida”.

III.5. OTROS PRINCIPIOS O GARANTIAS.

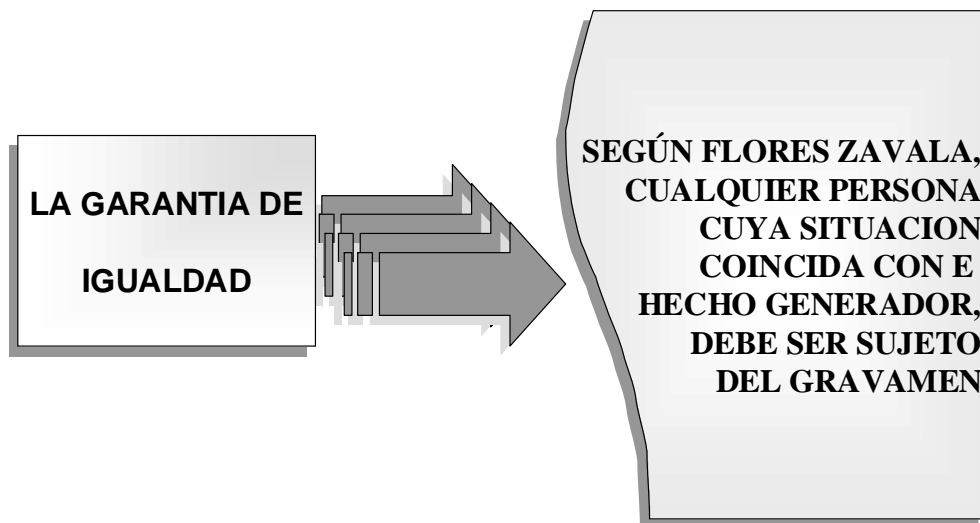
El Principio o Garantía de Igualdad se encuentra tutelado en nuestro derecho positivo vigente por el artículo 13 Constitucional, mismo que dispone que ***“nadie puede ser juzgado por Leyes privativas ni por tribunales especiales”***. Cabe señalar que si bien es cierto que este principio nació precisamente para ser aplicado a la

¹⁶ Informe de 1969 p. 25 y 26, Sala auxiliar.

materia penal, no es obstáculo para que se extienda a otras materias como en el caso que nos ocupa resulta ser la de carácter fiscal o tributaria.

La Corte, en su momento fijó Jurisprudencia en el sentido siguiente : ***“Es carácter constante de las Leyes, que sean de aplicación general y abstracta ; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas.- - - - -17”***

El Maestro Flores Zavala, nos dice al respecto: ***“Las Leyes tributarias no deben gravar a una o varias personas individualmente determinadas. El gravamen se debe establecer en tal forma que cualquier persona cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del crédito fiscal, debe ser sujeto del impuesto”***



No obstante, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente ha emitido el siguiente criterio : ***“CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. La Potestad Tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones no es precisamente el de generalidad, sino el de la identificación de la***

17 *Apéndice al S.J.F. 1965, I parte, tesis 17, Pág.58*

capacidad contributiva de los gobernados, por lo que no existe obligación de contribuir si no existe la relativa capacidad contributiva y, consecuentemente, habrá de pagar más quien tiene una capacidad mayor y menos el que la tiene en menor proporción; todo lo cual descarta la aplicación del principio de generalidad en la elección del objeto del tributo”.

S.J.F. IX Epoca, T.VIII, Pleno. Dic. 1998, Pág. 241.

Por su parte, el Principio o Garantía de Irretroactividad, se encuentra plasmado en el primer párrafo del artículo 14 Constitucional, el cual dispone que **“a ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”**. Evidentemente es ahí donde se encuentra el fundamento de la Irretroactividad en la materia fiscal o tributaria, tanto en el aspecto Legislativo como Ejecutivo.

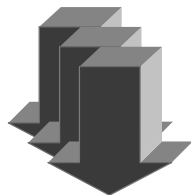
Flores Zavala¹⁸, al respecto sostiene que:

- Las Leyes impositivas sólo son aplicables a situaciones que la misma Ley señala, como hecho generador del crédito fiscal, que se realicen con posterioridad a su vigencia. Si una Ley pretende aplicar el impuesto a una situación realizada con anterioridad, será una Ley retroactiva;
- La Ley tributaria puede gravar los efectos no producidos de un acto o contrato, aun cuando éste se haya realizado o celebrado antes de su expedición, si el hecho generador del crédito fiscal consiste en esos efectos;
- Las modificaciones que se introduzcan a los elementos esenciales de un impuesto, cuota, base, deducciones, etc., sólo son aplicables a los hechos generadores realizados con posterioridad a la reforma, pero no a los anteriores;
- Aun en los casos en que las nuevas cuotas del impuesto sean más bajas que las anteriores, sólo serán aplicables a partir de su vigencia. No debe incurrirse en el error de considerar que aplicar la Ley retroactivamente en estos casos, sería en beneficio del causante;
- Las normas procesales para la determinación del crédito fiscal, para el ejercicio de la facultad económico - coactiva o para la fase contenciosa, se deben aplicar, desde luego, a los procedimientos en trámite, pero respetando las actuaciones ya realizadas;
- Las Leyes que modifican, aumentando o disminuyendo, los términos establecidos por una Ley anterior para el ejercicio de un derecho, se aplican desde luego; y

18 Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas*. Edit. Porrúa. Méx. Pág. 158

- En materia tributaria no puede hablarse de derechos adquiridos frente a la actividad impositiva del Estado; sólo puede hablarse de hechos realizados.

LA GARANTIA DE IRRETROACTIVIDAD



LAS LEYES TRIBUTARIAS SE APLICARAN A LOS HECHOS O ACTOS GENERADOS DESPUES DE SU VIGENCIA

El principio o Garantía de Audiencia se encuentra consagrado por el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, el cual dispone que ***“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”***.

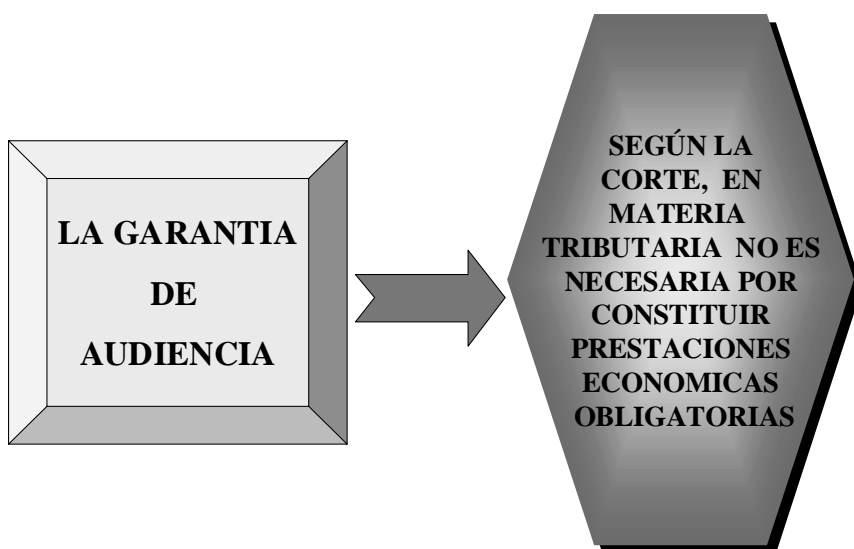
En la materia tributaria cabe cuestionar si la Garantía o Principio de Audiencia, debe ser de carácter previa?

Al respecto, la Corte¹⁹ ha señalado: ***“En materia impositiva no es necesario que sea previa. Teniendo el gravamen el carácter de impuesto, por definición de la Ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando sí existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las mismas autoridades, el monto y cobro correspondiente, y basta que la Ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la aplicación del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en***

19 Apéndice S.J.F. 1917-1965, Pleno, I parte, Pág. 62

materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso la audiencia previa sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos”

Podríamos agregar que cuando las leyes fiscales, prevén la autodeterminación de los tributos por parte de los propios contribuyentes, resulta innecesaria la previa audiencia, y cuando es la autoridad hacendaria la que determina diferencias a cargo de los contribuyentes, al ejercitar sus facultades de comprobación, la garantía de audiencia se respeta por la autoridad fiscal, pues al notificarle el crédito correspondiente, tiene la oportunidad de inconformarse, recurriendo el acto o la resolución de que se trate.



A manera de conclusión del presente apartado, podemos mencionar que conforme lo señala la fracción IV del artículo 31 Constitucional, toda contribución o tributo debe reunir cuatro requisitos fundamentales o esenciales: Que la contribución de que se trate se encuentre establecida en una Ley; que sea proporcional; que sea equitativa, y que se destine al gasto público.

Lo anterior implica que si falta alguno de estos cuatro requisitos, necesariamente la contribución de que se trate, será contraria a lo señalado por el precepto Constitucional invocado.

En cuanto al principio de Legalidad, éste implica que las contribuciones sólo pueden establecerse en una ley formal y materialmente legislativa. Formalmente, la Ley impositiva debe emanar del Poder Legislativo; es decir, a nivel local, debe provenir del Congreso o Legislatura de la Entidad Federativa de que se trate.

La formación de las leyes fiscales o tributarias, debe ser conforme lo prescriben sus propias Constituciones y Leyes respectivas, siendo común el siguiente proceso para su creación: Iniciativa; discusión - aprobación; sanción - promulgación, y publicación - vigencia.

La iniciativa de las Leyes Tributarias en el ámbito local, corresponde al Ejecutivo de la Entidad, al mismo Congreso o Legislatura, y a los Municipios. La discusión - aprobación se realiza en el seno del mismo Congreso o Legislatura Local, pasando en su caso, al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones al respecto, sancionará la iniciativa mediante la promulgación (que implica no ejercer el derecho de veto), ordenando se dé a conocer su contenido como disposición obligatoria, mediante la publicación de la misma en el órgano de difusión oficial y entrando en vigor conforme la misma ley lo disponga en sus artículos transitorios.

Debemos dejar precisado que las leyes (en sentido estricto), son actos propios del Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo o de otras instancias o entidades distintas (salvo disposición expresa que así lo establezca), por lo que, para que se considere que una determinada contribución o tributo tenga que cubrirse de la manera “que dispongan las Leyes”, como lo señala la fracción IV del artículo 31 Constitucional, y de acuerdo con la interpretación de la Corte, es necesario que el Legislador Local determine en forma clara y precisa, todos y cada uno de los elementos esenciales del tributo, como lo son, el objeto, el sujeto, la base, la tasa, cuota o tarifa, la época y lugar de pago, y las exenciones, de tal modo que no quede margen para el abuso o la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, evitando con ello el cobro de contribuciones imprevisibles o a título particular.

Por otra parte, las leyes tributarias o fiscales que establezcan contribuciones deben ser aplicadas a todas las personas con capacidad contributiva y cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. La proporcionalidad por su parte implica justicia tributaria; o dicho de otra forma, los contribuyentes deben contribuir al gasto público en función de sus respectivas capacidades contributivas, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, cuyo instrumento principal para lograrlo, es la tarifa progresiva. La equidad por su parte, se concibe entonces como igualdad, por lo que en términos tributarios implica que se trate de modo igual a los iguales y en forma desigual a quienes se encuentren en desigual situación.

Por ultimo, el gasto público constituye el fin por el que se crean y administran los tributos y dada la simbiosis de los términos gasto público y gasto del sector público, entendemos que se cumple con este requisito constitucional, cuando el gasto o la erogación de que se trate, se realiza por una entidad pública y se encuentra debidamente establecida en el presupuesto de egresos, o bien, se decreta por una disposición posterior.

CAPITULO IV

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE REGULAN LA POTESTAD TRIBUTARIA EN EL AMBITO LOCAL

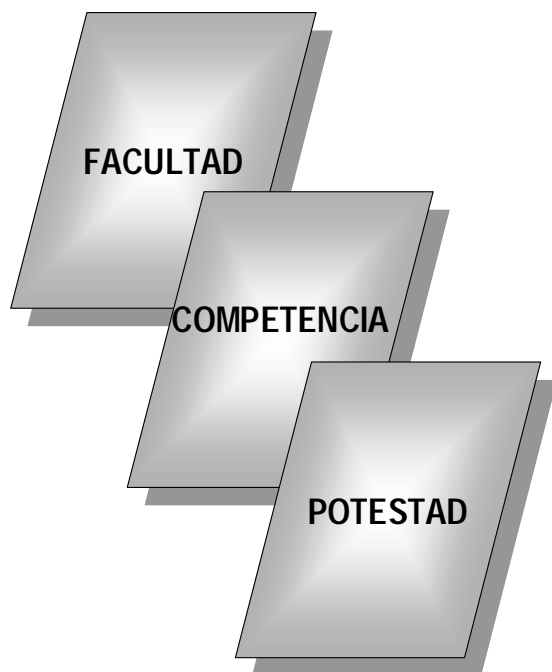
De acuerdo con el Diccionario Jurídico¹: “Normalmente el término facultad se asocia a aquello que es optativo, potestativo y por ende facultativo. El concepto jurídico de potestad significa la aptitud o poder de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros.

El concepto facultad jurídica presupone la investidura o el facultamiento. Cuando alguien no está facultado para celebrar un determinado acto jurídico, el acto es nulo, o lo que es lo mismo, cuando no se está investido de la facultad correspondiente el acto realizado no produce los efectos jurídicos deseados.

Facultad se opone a incapacidad y a ausencia de potestad y es correlativa de responsabilidad.

En el derecho público, como en el fiscal o tributario, la noción de facultad se encuentra asociada a la noción competencia, que se identifica con las facultades del órgano de gobierno.

¹ UNAM - PORRUA, *pág. 1406 y ss.*



En nuestro derecho público mexicano, la expresión “facultades expresas” puede tener por lo menos tres significados distintos, de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice:

1. En oposición a facultades implícitas ;
2. Como forma de atribución de competencias de los funcionarios federales, y
3. Como elemento de la garantía de la autoridad competente.

Como elemento de la garantía de la autoridad competente (que es la que nos interesa aquí), el artículo 16 Constitucional, establece como garantía individual, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la *autoridad competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento. De esta manera, los actos de molestia que las autoridades pueden inferir a los gobernados, deben estar previstos expresamente en el orden jurídico como *facultad expresa* de alguno de los órganos de gobierno, y sin dicha facultad no pueden actuar. Esto viene a delimitar el campo de acción de los gobernantes y la esfera de los derechos de los gobernados, dentro del concepto de Estado de derecho.

La facultad o potestad impositiva, como ya se ha mencionado, es el poder fiscal del Estado, derivado de su soberanía y con fundamento en el derecho.

El fundamento de la facultad impositiva del Estado mexicano está consignado en la fracción IV del artículo 31 Constitucional; pero este derecho no tiene en todos los sujetos activos la misma amplitud, ya que en tanto la federación tiene una facultad impositiva ilimitada y concurrente, los Estados están limitados por la misma Constitución, y el Municipio no puede establecer sus gravámenes, ya que son las legislaturas de los Estados las que pueden crearlos. Podemos entonces concluir que de acuerdo con nuestra actual realidad Constitucional, el gobierno federal tiene soberanía tributaria plena, en tanto que los Estados sólo tienen autonomía en esta materia (o soberanía limitada como la denominan algunos autores), y los Municipios sólo tienen poder recaudatorio.

POTESTAD FISCAL O IMPOSITIVA



No obstante esta aparente claridad técnica-jurídica, en el marco de nuestra realidad Constitucional y legal, vamos a encontrar ciertas y determinadas disposiciones normativas que de alguna manera han venido favoreciendo la transferencia o si se desea, la “delegación” o “cesión” de algunas facultades o potestades tributarias a entidades distintas de los Congresos o Poderes Legislativos, por lo que analizaremos a continuación dicho marco normativo, marcando en su caso, las disposiciones que pudieran interpretarse en ese sentido.

IV.1. CONSTITUCIONES POLÍTICAS LOCALES

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

Art. 27: Son Facultades del Congreso:

II.- Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos de los Municipios

Art. 30: La iniciativa de las Leyes corresponde:

IV.- A los Ayuntamientos en los asuntos de su competencia

Art. 71: . . . El Congreso aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Art. 27: Son Facultades del Congreso :

XI.- Aprobar, para cada ejercicio fiscal, las Leyes de Ingresos de los Municipios

Art. 28: La iniciativa de las Leyes y Decretos corresponde :

IV.- A los Ayuntamientos

Art. 82: . . . La Legislatura del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

Art. 57: El derecho de iniciar, reformar y adicionar Leyes o Decretos compete:

III.- A los Ayuntamientos

Art. 64: Son Facultades del Congreso del Estado:

XXXIII.- Aprobar y decretar las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipales, tomando en consideración su independencia económica

Art. 148: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos :

X.- Formular anualmente su proyecto de Ley de Ingresos que será sometido a la aprobación del Congreso del Estado

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CAMPECHE

Art. 46: El derecho de iniciar Leyes o Decretos compete:

III.- A los Ayuntamientos en asuntos del ramo municipal

Art. 54: Son Facultades del Congreso:

III.- Imponer las contribuciones que deban corresponder a los Municipios; estableciendo los ingresos que le correspondan.

Art. 105: Los Municipios no podrán en ningún caso :

III.- Imponer contribuciones que no estén especificadas en las Leyes Fiscales del Municipio

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COAHUILA

Art. 59: El derecho de iniciar Leyes compete :

IV.- A los Ayuntamientos del Estado, en los ramos que le corresponda y por conducto del Presidente respectivo

Art. 67: Son Facultades del Poder Legislativo :

XXXIII. . . . Aprobar las Leyes de Ingresos que cada año deberán enviar los Ayuntamientos, haciéndoles las modificaciones que estime convenientes

Art. 131: Los Ayuntamientos tienen las Facultades y Obligaciones siguientes :

II.- Iniciar Leyes ante el Congreso del Estado

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COLIMA

Art. 33: Son Facultades del Congreso :

III.- Aprobar anualmente los presupuestos de ingresos y decretar en todo tiempo las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los Municipios

XXXIII.- Condonar contribuciones de acuerdo con el Ejecutivo, cuando se considere justo y equitativo

Art. 37: El derecho de iniciar Leyes corresponde:

IV.- A los Ayuntamientos en lo que se relaciona con asuntos de la administración municipal.

Art. 87: . . . La Legislatura del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIAPAS

Art. 27: El derecho de iniciar Leyes o Decretos compete:

IV.- A los Ayuntamientos en asuntos municipales.

Art. 29: Son atribuciones del Congreso:

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

Art. 60: La integración y atribuciones de los Ayuntamientos se sujetarán a las siguientes bases :

XI.- Es facultad del Congreso del Estado, aprobar las Leyes de Ingresos para los Municipios.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE DURANGO

Art. 50: El derecho de iniciar Leyes y Decretos compete:

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal

Art. 55: Son Facultades del Congreso :

IV.- Decretar las contribuciones y otros ingresos suficientes para atender las necesidades de los municipios

Art. 111: . . . La Legislatura aprobará la Ley de Ingresos de los Municipios

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Art. 2: El poder Público únicamente puede lo que la Ley de concede.

Art. 56: El derecho de iniciar Leyes o Decretos compete:

IV.- A los Ayuntamientos o Concejos Municipales

Art. 63: Son Facultades del Congreso :

XV.- Expedir anualmente la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado

Art. 117: A los Ayuntamientos compete :

IV.- Formular y aprobar sus tarifas de abastos y de los servicios públicos

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUERRERO

Art. 47: Son Atribuciones del Congreso del Estado:

XV.- Aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos

Art. 50 : El derecho de iniciar Leyes corresponde :

IV.- A los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia

Art. 103: Los Ayuntamientos no podrán : Fijar y cobrar contribuciones que no estén expresamente determinadas en las Leyes de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura del Estado

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO

Art. 47: El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde :

IV.- A los Ayuntamientos

Art. 129: . . .La Legislatura del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos

Art. 141: Son Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento :

IX.- Formular anualmente su proyecto de Ley de Ingresos, que será sometido a la aprobación del Congreso del Estado

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO

Art. 28: La facultad de presentar iniciativas de Leyes o Decretos, corresponde :

IV.- A los Ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal

Art. 35: Son Facultades de Congreso:

IV.- Determinar las contribuciones de los Municipios

Art. 89: El Congreso del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO

Art. 51: El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde :

IV.- A los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades, y en general, tratándose de la administración pública municipal

Art. 61: Son Facultades y Obligaciones de la Legislatura :

XXXI.- Expedir la Ley de Ingresos de los Municipios, cuya iniciativa será turnada por el Ejecutivo del Estado

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MICHOACAN

Art. 36: El derecho de iniciar Leyes corresponde:

IV.- A los Ayuntamientos

Art. 44: Son Facultades del Congreso :

X.- Aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos

Art. 123: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos :

III.. . . El Congreso del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MORELOS

Art. 40: Son Facultades del Congreso:

XIII.- Decretar las contribuciones que deben formar la hacienda municipal, las que deben ser bastantes para cubrir las necesidades de los municipios

Art. 42: El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

IV.- A los Ayuntamientos

Art. 115: El Congreso del Estado expedirá la Ley Orgánica con sujeción a las siguientes bases:

VI.- Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda. . .

d). . .El Congreso del Estado deberá aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NAYARIT

Art. 47: Son Atribuciones de la Legislatura:

VII.-Dar la resolución correspondiente, aprobando, reformando o reprobando las Leyes de Ingresos de los Municipios

Art. 49: El derecho de iniciar Leyes compete :

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal

Art. 109: Los Municipios administrarán libremente su hacienda . . . La Ley de Ingresos de cada Municipio, será aprobada por el Congreso del Estado

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON

Art. 63: Pertenece al Congreso:

X.- Fijar anualmente, a propuesta de los respectivos Ayuntamientos, las contribuciones que deben formar la hacienda pública de los municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.

Art. 64: No puede el Congreso:

I.- Establecer más contribuciones que las indispensables para satisfacer las necesidades generales de los Municipios

Art. 128: Los Ayuntamientos en los primeros días del mes de Octubre de cada año presentarán al Congreso por conducto del Ejecutivo, sus proyectos de presupuestos

de ingresos para que, con la aprobación de aquél se ponga en vigor durante el año siguiente

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE OAXACA

Art. 2: . . . El poder público y sus representantes sólo pueden hacer lo que la Ley les autoriza y deben hacer, lo que la Ley les ordena.

Art. 50: El derecho de iniciar las Leyes corresponde :

IV.- A los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los Municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades

Art. 59: Son facultades de la Legislatura :

XIV.- Señalar por una Ley general los ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal, sin perjuicio de decretar los impuestos especiales que cada Ayuntamiento proponga de acuerdo con las necesidades locales de sus respectivos Municipios

Art. 93: Los Municipios tienen la obligación de contribuir a los gastos generales del distrito judicial a que pertenecen en la forma proporcional y equitativa que determine la Ley.

La recaudación de rentas respectiva hará uso de la facultad económica - coactiva para hacer cumplir esta obligación.

Art. 107: Los Ayuntamientos no podrán :

III.- Imponer contribuciones que no estén especificadas en la Ley General de Ingresos Municipales o decretadas especialmente por la legislatura.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE PUEBLA

Art. 57: Son Facultades del Congreso:

I.- Expedir, reformar y derogar Leyes y Decretos

Art. 63: La Facultad de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE QUERETARO

Art. 33: La iniciativa de Leyes o Decretos corresponde:

IV.- A los Ayuntamientos en asuntos del ramo municipal.

Art. 41: Son Facultades de la Legislatura :

XXIV.- Aprobar anualmente la Ley de Ingresos de cada Municipio

Art. 83: . . . La Legislatura del Estado aprobará, en su caso, las Leyes de Ingresos Municipales

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Art. 68: El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde :

III.- A los Ayuntamientos

Art. 75: Son Facultades de la Legislatura del Estado :

XXX.- Aprobar las Leyes de Ingresos Municipal

XXXIII.- Decretar las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipales

Art. 160: Son Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento :

XIII.- Formular anualmente su proyecto de Ley de Ingresos que será sometido a la aprobación de la Legislatura

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI

Art. 34: Son Atribuciones del Congreso :

XI.- Fijar las contribuciones que deben recibir los municipios ; establecer anualmente las bases, montos y plazos de las participaciones federales que les corresponden, así como aprobar sus Leyes de Ingresos.

Art. 37: El derecho de iniciar Leyes corresponde a los Ayuntamientos en el ramo de su competencia

Art. 83: . . .

IV.. . . El Congreso del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SINALOA

Art. 43: Son Facultades exclusivas del Congreso del Estado :

XXVI.- Discutir y aprobar anualmente las Leyes de Ingresos de los Municipios

Art. 44: El Congreso no podrá :

II.- Delegar sus facultades legislativas. Sólo en caso de guerra extranjera podrá delegar al Ejecutivo del Estado, facultades en Hacienda.

Art. 45: El derecho de iniciar Leyes y Decretos o sus reformas compete :

IV.- A los Ayuntamientos del Estado

Art. 124: El Congreso aprobará las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SONORA

Art. 53: El derecho de iniciar Leyes y Decretos compete:

IV.- A los Ayuntamientos del Estado

Art. 64: El Congreso del Estado tendrá facultades:

XXIV.- Para discutir, modificar, aprobar o reprobar anualmente las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos de los Ayuntamientos, así como las modificaciones a dichos presupuestos

Art. 136: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

V.- Iniciar Leyes y Decretos ante el Congreso del Estado, en lo concerniente a sus Municipios

XXI.- Someter al examen y aprobación del Congreso, durante la segunda quincena del mes de Noviembre de cada año, La Ley de Ingresos y el correspondiente presupuesto de ingresos, que deberán regir en el año fiscal siguiente.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TABASCO

Art. 33: El derecho de iniciar Leyes o Decretos corresponde :

IV.- A los Ayuntamientos en asuntos del ramo municipal.

Art. 36: Son Facultades del Congreso :

VII.- Imponer las contribuciones que deban corresponder a los municipios, aprobando anualmente los ingresos que fueren necesarios para cubrir los presupuestos aprobados por los Ayuntamientos.

Art. 65: . . .

VI.- La Legislatura del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos.

Para la aprobación de la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos, éstos enviarán sus proyectos a la Legislatura local por conducto del Ejecutivo

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

Art. 58: Son Facultades del Congreso:

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

Art. 64: El derecho de iniciativa compete:

IV.- A los Ayuntamientos, para los asuntos de sus respectivas localidades

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TLAXCALA

Art. 46: La facultad de iniciar Leyes y Decretos corresponde :

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal

Art. 54: Son Facultades del Congreso :

XII.- Expedir la Ley de Ingresos de los Municipios, previa iniciativa de los Ayuntamientos

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE VERACRUZ - LLAVE

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE YUCATAN

Art. 30: Son Facultades y Atribuciones del Congreso del Estado:

VII.- Señalar las contribuciones y otros ingresos que deban formar la Hacienda Municipal, procurando sean suficientes a cubrir las necesidades de los municipios

Art. 35: El derecho de iniciar Leyes o Decretos compete:

IV.- A los Ayuntamientos o Concejos Municipales que conforme a las Leyes en vigor hagan y realicen sus funciones, tratándose de cuestiones municipales

Art. 82: Las Facultades y Competencias del Municipio libre, se sujetarán a las bases normativas siguientes:

VI.- Para la aprobación de la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos, éstos enviarán sus proyectos a la Legislatura local.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE ZACATECAS

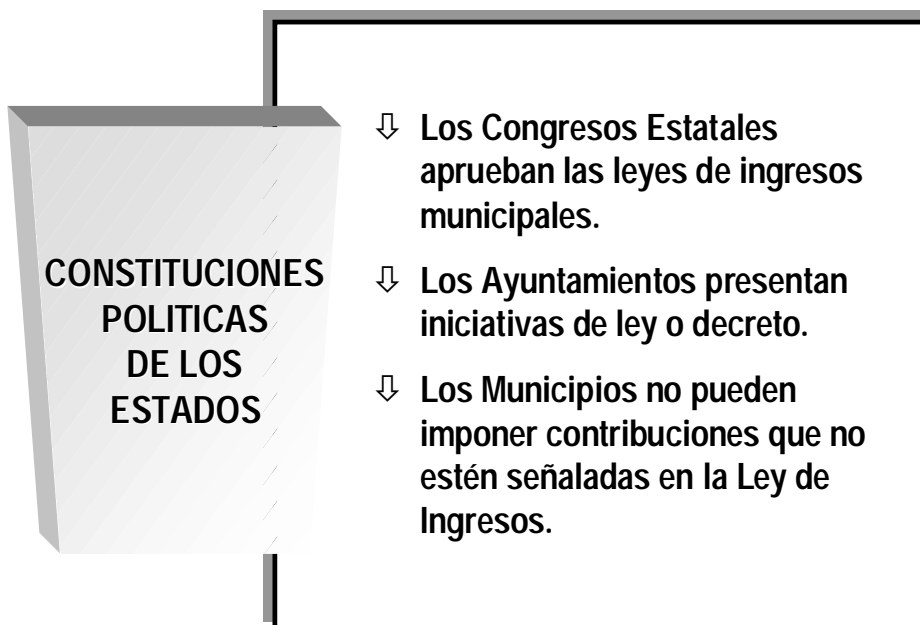
Art. 43: Compete el derecho de iniciar Leyes o Decretos:

IV.- A los Ayuntamientos Municipales

Art. 47: Son Atribuciones de la Legislatura :

XV.- Aprobar las Leyes y Presupuestos de Ingresos de los Ayuntamientos

Art. 86: Los Ayuntamientos someterán a la consideración de la Legislatura la aprobación de sus presupuestos de ingresos.



IV.2. LEYES ORGANICAS DE LOS PODERES LEGISLATIVOS LOCALES U ORDENAMIENTOS EQUIVALENTES.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (1981 y reformas a 1995)

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto

LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (1989 y reformas a 1996)

Art. 13: El Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley y Decreto que se le presenten y de las resoluciones de los demás asuntos que le corresponden, conforme a la Constitución Política del Estado.

Art. 36: Corresponde a la Comisión de Hacienda y Administración, el conocimiento de los siguientes asuntos:

I.- Los que entrañen expedición de Leyes Hacendarias del Estado y de los Municipios, o reformas a las que se encuentren vigentes.

Art. 64: Es iniciativa de Ley, la que tienda a una resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a la generalidad de las personas.

Art. 68: Las iniciativas provenientes de los Ayuntamientos, se turnarán a las comisiones que correspondan para su estudio y dictamen, que deberán formular dentro de los quince días siguientes al en que las hayan recibido.

**LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA SUR
(1990 y reformas a 1998)**

Art. 55: Será materia de estudio y dictamen de las distintas comisiones, lo siguiente:

XII.- De asuntos Fiscales y Administrativos:

e).- Lo concerniente a la legislación de las Haciendas Municipales

Art. 101: El derecho de iniciar, reformar y adicionar Leyes o decretos compete:

III.- A los Ayuntamientos

**LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE
(1981 y reformas a 1998)**

Art. 12: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto.

**LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA
(1988 y reformas a 1998)**

Art. 76: El derecho a iniciar Leyes compete :

IV.- A los Ayuntamientos del Estado, en los ramos que les corresponda y por conducto del Presidente respectivo

Art. 77: Las iniciativas presentadas por los Ayuntamientos, pasarán, desde luego, a comisión.

Art. 85: Las resoluciones del Congreso no tendrán otro carácter que el de Ley, Decreto o Acuerdo. Es materia de Ley, toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a la generalidad de las personas.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE COLIMA (1999)**

Art. 83: El derecho de iniciativa compete:

IV.- A los Ayuntamientos, en lo que se relaciona con asuntos de la administración municipal

Art. 84: Las iniciativas podrán ser de Ley, de Decreto, de Acuerdo y de Acuerdo Económico :

I.- Es iniciativa de Ley, aquella resolución directa, impersonal y general que otorgue derechos o imponga obligaciones

LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS (A 1995)

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (1995 y reformas a 1998)

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL (1995)

Art. 10: Son atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal:

III.- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

Art. 70: El derecho de iniciar Leyes o Decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal compete:

III.- Al Jefe del Distrito Federal

Art. 72: Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de Ley o Decreto.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO (1993 y reformas a 1998)

Art. 73: El derecho de iniciar Leyes y Decretos compete:

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal

Art. 82: Las comisiones de dictamen legislativo, conocerán de los siguientes asuntos:

IV.- Finanzas: dictaminará sobre asuntos que se refieran a :

b).- Leyes de Ingresos de los Municipios

f).- Todo lo relacionado a la legislación hacendaria y fiscal de los Municipios

Art. 136: Toda resolución del congreso tendrá el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo Económico

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO
(1995 y reformas a 1998)**

Art. 70: Corresponde a la Comisión de Hacienda, el conocimiento de los asuntos siguientes:

I.- Los que se relacionen con la expedición de Leyes Hacendarias de los Municipios, así como a adiciones, modificaciones o enmiendas a las Leyes que sobre esa materia se encuentren vigentes.

II.- Los que atañen a las Leyes de Ingresos de los Municipios

III.- Los que se refieran a la creación de impuestos extraordinarios o especiales, municipales

Art. 133: El derecho de iniciar Leyes o Decretos compete:

IV.- A los Ayuntamientos o Concejos Municipales

Art. 134: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo

Art. 135: Las iniciativas provenientes de los Ayuntamientos y de los Concejos municipales en su caso, se turnarán a las comisiones que correspondan para su estudio y dictamen.

Art. 178: Para los efectos de esta Ley se entiende por :

I.- Ley.- Toda resolución del Congreso que otorgue o imponga obligaciones a la generalidad de las personas

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE GUERRERO
(1985 y reformas a 1996)**

Art. 56: La Comisión de Hacienda tendrá a su cargo el estudio de las Leyes Fiscales de los Municipios y dictaminará sobre aquellos casos que se presenten sobre modificaciones básicas a dichas Leyes.

Art. 94: El derecho a proponer iniciativas de Leyes corresponde :

III.- A los Ayuntamientos

Art. 95: Las iniciativas enviadas al Congreso por los Ayuntamientos, pasarán a la Comisión respectiva para su estudio y dictamen correspondiente.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE HIDALGO
(sólo reformas de 1993)**

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE MEXICO (1995)**

Art. 38: En el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura emitirá resoluciones con el siguiente carácter:

- I.- Ley
- II.- Decreto
- III.- Iniciativas ante el Congreso de la Unión
- IV.- Acuerdos
- V.- Excitativa a los Poderes de la Unión para que presten su protección al Estado
- VI.- Las demás

Corresponde a la Legislatura interpretar y declarar si una resolución suya es Ley, Decreto o Acuerdo.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE MICHOACAN
(1983 y reformas a 1995)**

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

**LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS
(1997)**

Art. 49: Corresponde a la Comisión de Hacienda, el conocimiento de los asuntos siguientes:

- g).- Dictaminar las iniciativas o proyectos de Ley de Ingresos y las que se refieran a la creación de impuestos extraordinarios o especiales de carácter municipal

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE NAYARIT
(1989 y reformas a 1998)**

Art. 10: Corresponde al Poder Legislativo expedir las resoluciones a que se refiere la Constitución Política del Estado, mismas que invariablemente tendrán el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo, según el caso que corresponda.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE NUEVO LEON
(1992 y reformas a 1998)**

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE OAXACA
(1995 y reformas a 1998)**

Art. 67: El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde :

- IV.- A los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los Municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades y en general tratándose de la administración pública municipal

Art. 68: Toda resolución que dicte el Congreso del Estado, tendrá el carácter de Ley, Decreto, Acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE PUEBLA (1995)**

Art. 73: El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

- IV.- A los ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal

Art. 74: Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo.

Art. 75: Toda norma jurídica obligatoria y general, dictada por el Congreso del Estado tendrá el carácter de Ley.

LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERETARO (1997)

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (1995)

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI (1993 y reformas a 1994)

Art. 42. Las atribuciones legislativas del Congreso en lo general son :

I.- Dar y derogar Leyes

VI.- Fijar las contribuciones que deban recibir los municipios, establecer anualmente las bases, montos y plazos de las participaciones federales que les corresponden, así como aprobar sus Leyes de Ingresos y revisar sus cuentas públicas

Art. 114: La facultad de proponer iniciativas legislativas corresponde por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí a:

V.- Los ayuntamientos en los negocios o asuntos de su competencia.

Art. 115 : Las iniciativas deberán presentarse por escrito al Congreso y podrán ser :

I.- De Ley, cuando contienen un proyecto de resolución por el que se otorguen derechos o impongan obligaciones a todas las personas en general.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA (1981 y reformas a 1998)

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE SONORA**

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE TABASCO
(1995 y reforma de 1996)**

Art. 72: El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde :

IV.- A los Ayuntamientos o Concejos Municipales en su caso, en asuntos de su competencia.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE TAMAULIPAS (1986 y reformas a 1995)**

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE TLAXCALA
(no se tiene)**

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE VERACRUZ- LLAVE.
(1995 y reforma de 1996)**

Art. 44: Las resoluciones que apruebe el Poder Legislativo podrán ser: Leyes, Decretos o Acuerdos Económicos.

Art. 45: El derecho de iniciar Leyes compete:

VI.- A los Ayuntamientos de la entidad, en lo relativo a sus localidades y exclusivamente sobre los ramos que administren.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE YUCATAN
(1988 y reforma de 1993)**

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE ZACATECAS
(1995 y reforma de 1997)**

Art. 14: Las atribuciones de la legislatura en lo general son :

I.- Formular, expedir y derogar Leyes

Art. 19: Las atribuciones de la legislatura con relación a los municipios son las siguientes:

III.- Aprobar las Leyes de Ingresos y conocer de los presupuestos de egresos de los Ayuntamientos

Art. 51: Las funciones de las Comisiones Legislativas son las siguientes:

III.- Corresponde a la Comisión de Hacienda, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

a).- De los que sean motivo de expedir Leyes Hacendarias de los Municipios o adiciones, modificaciones o enmiendas a las que se encuentren vigentes

b).- De los que atañen a las Leyes de Ingresos de los Municipios

c).- De los que se refieran a la creación de impuestos extraordinarios o especiales, de carácter municipal

Art. 105: La facultad de proponer iniciativas corresponde a:

V.- Los Ayuntamientos

Art. 106: Las iniciativas deberán presentarse por escrito a la legislatura y podrán ser:

I.- De Ley, cuando contienen un proyecto de resolución por el que se otorguen derechos o impongan obligaciones a todas las personas en general.

2 *Lo que implica que a "contrario sensu", los Ayuntamientos pueden condonar o descontar contribuciones vencidas hasta un monto de \$1,000.00*

IV.3. LEYES ORGANICAS MUNICIPALES U ORDENAMIENTOS EQUIPARABLES

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE AGUASCALIENTES

Art. 58: Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

IV.- Presentar ante el Congreso del Estado, las iniciativas de Ley, en asuntos de su competencia.

Art. 59: Los Ayuntamientos no podrán en ningún caso :

III.- Imponer contribuciones que no estén señaladas en las Leyes respectivas.

IX.- Hacer condonaciones o descuentos sobre cantidades correspondientes a contribuciones vencidas mayores de \$ 1,000.00²

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL DE BAJA CALIFORNIA

Art. 43: Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I.- Iniciar Leyes y Decretos ante el Congreso del Estado, en lo concerniente a sus Municipios

XI.- Mantener actualizados los valores catastrales, auxiliándose de la comisión municipal de valuación de las bases del Impuesto Predial.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE BAJA CALIFORNIA SUR

Art. 26: Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

III.- Proponer ante la Legislatura Local iniciativas de Ley o de Decretos en materia Municipal

X.- Formular anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos, remitiéndola al Congreso por conducto del Ejecutivo, para su aprobación a más tardar en la segunda quincena del mes de Noviembre.

Art. 28: No podrán los Presidentes Municipales:

II.- Imponer contribución que no esté señalada en las Leyes

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE CAMPECHE

Art. 59: Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos :

XV.- Formular la iniciativa de Ley de Ingresos de su Municipio y remitirla al Congreso del Estado para su aprobación, en su caso, dentro de los primeros quince días del mes de Diciembre de cada año.

Art. 60: No pueden los Ayuntamientos:

II.- Imponer contribución que no esté señalada en la Ley de Ingresos

CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA

Art. 36: Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos :

III.- Discutir, analizar y someter a la aprobación del Congreso del Estado, a más tardar el 30 de Noviembre de cada año, la iniciativa de Ley de Ingresos correspondiente a cada ejercicio fiscal.

Art. 37: Se prohíbe a los Ayuntamientos:

III.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales

V.- Condonar pagos de contribuciones

LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE COLIMA

Art. 33: Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos :

XIII.- Autorizar y remitir al Congreso Local, para su aprobación, entre el 1 y el 15 de Noviembre de cada año, la iniciativa de la Ley de Ingresos para el siguiente año.

Art. 34: No pueden los Ayuntamientos:

II.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales

Art. 36: Los Presidentes Municipales no podrán:

II.- Imponer contribución alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE CHIAPAS

Art. 38: Son Atribuciones de los Ayuntamientos:

III.- Formular y proponer al Congreso del Estado para su aprobación, el primer día del mes de Octubre de cada año, la iniciativa de su Ley de Ingresos.

Art. 40: Se prohíbe a los Ayuntamientos :

II.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipal

VII.- Condonar a los contribuyentes sus adeudos a la hacienda municipal

CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA

Art. 28: Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XII.- Aprobar en su caso el anteproyecto de Ley de ingresos que a su consideración presente el Presidente Municipal y remitirlo al Congreso del Estado, antes del día 30 de Noviembre del año del ejercicio

Art. 29: El Presidente Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

XIII.- Formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento el anteproyecto de Ley de Ingresos

Art. 122: Ningún ingreso podrá recaudarse por los Municipios si no se encuentra previsto en la Ley de Ingresos

LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DE DURANGO

Art. 20: Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

II.- Presentar ante el Congreso del Estado iniciativa de Leyes

Art. 22: Los Ayuntamientos no podrán:

III.- Imponer contribución alguna que no esté especificada en la Ley de Ingresos Municipal.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE GUANAJUATO

Art. 4: La autoridad municipal únicamente puede hacer lo que la Ley le concede

Art. 69: Atribuciones de los Ayuntamientos

I.- En materia de gobierno y régimen interior:

a).- Presentar iniciativas de Ley o Decreto al Congreso del Estado

III.- En materia de servicios públicos:

d).- Fijar las tarifas que correspondan a los derechos por la prestación de servicios públicos, en los términos de las leyes fiscales.

Art. 151: El servicio de estacionamiento público es aquel que se presta en bienes inmuebles de propiedad municipal o en la vía pública; se pagará de conformidad con las tarifas que apruebe el Ayuntamiento, según la utilización de sistemas de control de tiempo y espacio.

LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE GUERRERO

Art. 62: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

III.- Formular y remitir al Congreso del Estado a más tardar el 30 de Noviembre, sus presupuestos anuales de ingresos para la expedición, en su caso, de la Ley de Ingresos del año siguiente

Art. 70: Queda prohibido a los Ayuntamientos:

III.- Imponer contribuciones que no estén fijadas en la Ley de Ingresos Municipal

VI.- Establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones establecidas en las Leyes aplicables en favor de las personas físicas o morales y de instituciones públicas o privadas.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE HIDALGO

Art. 38: Son facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

III.- Proponer ante la Legislatura Local iniciativas de Ley o de Decreto, en materia municipal.

Art. 39: Facultades y Obligaciones del Presidente Municipal:

XX.- Formular anualmente la iniciativa de la Ley de Ingresos, remitiéndola al Congreso para su aprobación a más tardar en la segunda quincena del mes de Noviembre.

Art. 42: No podrán los Presidentes Municipales:

II.- Imponer contribución que no esté señalada en las leyes

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO

Art. 39: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Son Obligaciones:

1.- Enviar al Congreso del Estado, las iniciativas de sus Leyes de Ingresos, antes del día 1 de Octubre de cada año. —

Los Ayuntamientos podrán solicitar al Congreso del Estado las ampliaciones o modificaciones que a su juicio ameriten sus leyes de Ingresos ya aprobadas

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

Art. 31: Son Atribuciones de los Ayuntamientos:

III.- Proponer ante la Legislatura local iniciativas de Leyes o Decretos en materia Municipal

Art. 51: No pueden los Presidentes Municipales:

II.- Imponer contribución que no esté señalada en Ley de Ingresos

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Art. 29: Son Facultades de los Ayuntamientos:

I.- Iniciar ante el Congreso del Estado, las leyes que estimen convenientes, conforme a lo preceptuado por el artículo 36, fracción IV de la Constitución Política del Estado.

Art. 36: A la Comisión de Hacienda le corresponderá:

II.- Participar en la revisión del proyecto de Ley de Ingresos

Art. 55: No pueden los Presidentes Municipales :

II.- Imponer contribución que no esté señalada en la Ley de Ingresos

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS

Art. 53: Son Facultades de los Ayuntamientos.

IV.- Formular la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, que se remitirá al Congreso a más tardar el 15 de Noviembre de cada año, para su discusión y aprobación, en su caso.

Art. 54: No pueden los Ayuntamientos:

IV.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos del Municipio o que no hayan sido aprobadas por la Legislatura.

Art. 55: Facultades y Obligaciones del Presidente Municipal:

XVIII.- Remitir la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, para su análisis y aprobación en su caso.

Art. 56: No pueden los Presidentes Municipales:

II.- Imponer contribuciones que no estén señaladas en la Ley de Ingresos.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NAYARIT

Art. 48: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos :

XX.- Elaborar el proyecto de Ley de Ingresos que deberá regir en el año fiscal respectivo y remitirlo mediante iniciativa para su aprobación al Congreso del Estado.

Art. 49: Los Ayuntamientos no pueden :

II.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura.

Art. 52: Los Presidentes Municipales están impedidos legalmente para:

II.- Imponer contribución que no esté señalada en la Ley de Ingresos.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DE NUEVO LEON

Art. 26: Son Atribuciones y Responsabilidades de los Ayuntamientos :

c).- En materia de Hacienda Pública Municipal:

I.- Someter oportunamente a la revisión y aprobación del H. Congreso del Estado, el presupuesto de ingresos municipales, que debe regir durante el ejercicio fiscal del año siguiente.

Art. 127: Los Ayuntamientos deberán someter anualmente, al H. Congreso del Estado, para su examen y aprobación, sus proyectos de presupuestos de ingresos.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA

Art. 34: Son Atribuciones de los Ayuntamientos:

II.- Proponer ante la legislatura local, iniciativas de Leyes en materia municipal.

Art. 35: Los Ayuntamientos no podrán:

III.- Imponer contribuciones que no estén especificadas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas especialmente por la legislatura.

Art. 38: Los Presidentes Municipales no podrán:

II.- Imponer contribución que no esté señalada en la Ley de Ingresos.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA

Art. 40: Son Atribuciones de los Ayuntamientos:

V.- Presentar al Congreso del Estado, el día 31 de Octubre el presupuesto de ingresos que deberá regir el año siguiente.

Art. 41: Son Facultades y Obligaciones de los Presidentes Municipales:

LI.- Promover y vigilar la formulación del proyecto de presupuesto de ingresos del municipio para el ejercicio inmediato, su estudio por el Ayuntamiento y su envío oportuno al Congreso del Estado para su aprobación.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO

Art. 34: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

XIII.- Formular la iniciativa de Ley de Ingresos del municipio para cada año fiscal y remitirla para su estudio y aprobación, a la Legislatura, por conducto del Ejecutivo del Estado.

Art. 45. Las comisiones objeto del presente capítulo son:

II.- De Hacienda. Tendrá a su cargo : Presupuestos; Iniciativas para modificar la legislación hacendaria municipal y los demás asuntos señalados en las leyes y reglamentos

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Art. 32: Son Facultades de los Ayuntamientos:

III.- En materia de Hacienda Pública Municipal:

a).- Formular el proyecto de la Ley de Ingresos Municipales, el que deberá ser remitido a la legislatura para su aprobación.

Art. 33: A los ayuntamientos les estará prohibido:

c).- Cobrar o establecer contribuciones municipales diferentes a las contenidas en la Ley de Ingresos Municipal.

Art. 95: Es facultad de la legislatura decretar las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipales.

Art. 97: Los Ayuntamientos no podrán establecer ni conceder exenciones o subsidios, respecto de los ingresos derivados de sus facultades impositivas.

LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

Art. 44: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos :

II.- Iniciar Leyes y reformas a las mismas, ante el Congreso del Estado, en asuntos del ámbito competencial municipal.

VII.- Formular y remitir al Congreso del Estado para su aprobación, a más tardar el 15 de Noviembre de cada año, su proyecto de Ley de Ingresos para el ejercicio siguiente.

Art. 45: No pueden los Ayuntamientos:

II.- Cobrar contribuciones que no estén establecidas en las Leyes de Ingresos Municipales.

Art. 48: Los Presidentes Municipales no podrán:

II.- Imponer contribución que no esté señalada en las Leyes correspondientes.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA

Art. 21: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos en materia de Hacienda: (no se identificó atribución alguna referida a la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos).

Art. 50: Corresponde al Tesorero Municipal:

II.- Formular oportunamente los proyectos de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Ayuntamiento.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA

Art. 37: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

X.- Iniciar Leyes y Decretos ante el Congreso del Estado en lo concerniente a sus Municipios.

XXII.- Someter al examen y aprobación del Congreso durante la segunda quincena del mes de Noviembre de cada año, la Ley de Ingresos y el correspondiente presupuesto de Ingresos que deberán regir en el año fiscal siguiente.

Art. 38: Se prohíbe a los Ayuntamientos:

I.- La creación de contribuciones y toda clase de resoluciones que importen tributaciones.

Art. 43: Los Presidentes Municipales no podrán:

II.- Imponer contribución que no esté señalada en la Ley de Ingresos.

Art. 79: Los Ayuntamientos deberán someter anualmente, al examen y aprobación del Congreso del Estado, durante la segunda quincena del mes de Noviembre de cada año, sus proyectos de Leyes de Ingresos y Presupuestos de ingresos.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TABASCO

Art. 39: La Legislatura del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos.

Para la aprobación de la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos, éstos enviarán sus proyectos a la Legislatura local por conducto del Ejecutivo Estatal, dentro de los plazos señalados por las Leyes respectivas.

Art. 50: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

IV.- Examinar, discutir y aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos Municipales que será remitida por conducto del Ejecutivo del Estado a la legislatura local, para su aprobación.

Art. 51: Los Ayuntamientos no podrán:

II.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales.

IX.- Establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones establecidas en las leyes aplicables, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, ya que sólo los bienes del dominio público de la federación, del estado y de los municipios estarán exentos de esas contribuciones.

Art. 67: Facultades y obligaciones del Presidente Municipal:

III.- Formular el presupuesto de ingresos y someterlo a la consideración del Ayuntamiento.

Art. 68: Queda prohibido a los Presidentes Municipales:

II.- Imponer contribuciones que no estén señaladas en la Ley de Ingresos Municipales.

Art. 86: Facultades y Obligaciones de la Dirección de Finanzas o Tesorería:

IV.- Formular el proyecto de Ley de Ingresos municipales.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

NOTA: Las disposiciones relativas se encuentran en el Código Municipal, y se analizarán en el apartado correspondiente a las Leyes de Hacienda y/o de Ingresos.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA

Art. 32: Son Facultades de los Ayuntamientos:

VI.- Aprobar el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos y presentarlo al Congreso del Estado, antes del 31 de Octubre de cada año, para su discusión.

Art. 38: El Ayuntamiento deberá constituir, cuando menos, las siguientes comisiones:

I.- La de Hacienda que tendrá las siguientes funciones :

a).- Elaborar los proyectos de iniciativa de Ley de Ingresos del Ayuntamiento

LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ - LLAVE

Art. 34: Son Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos :

I.- Proponer ante la legislatura iniciativas de Leyes o Decretos en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administre.

II.- Formular, por la mayoría de sus integrantes sus planes de arbitrios, para su aprobación por la legislatura.

Art. 37: No puede el Presidente Municipal :

II.- Imponer contribución alguna que no esté prevista en la Ley de Ingresos.

LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATAN

Art. 38: Son facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- De Gobernación:

a).- Hacer uso del derecho de iniciar leyes ante el Congreso del Estado.

III.- De Hacienda:

a).- Autorizar la iniciativa de la Ley de Ingresos Municipales, remitiéndola al Congreso del Estado para su aprobación, en su caso.

Art. 39: Los Ayuntamientos no podrán en ningún caso :

II.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o autorizadas por la legislatura.

Art. 40: Son Facultades y Obligaciones del Presidente Municipal :

I.- Formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento la iniciativa de la Ley de Ingresos Municipales.

Art. 41: Está prohibido a los Presidentes Municipales:

II.- Imponer contribución alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES



**ES FACULTAD DE LOS AYUNTAMIENTOS
PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY ANTE
EL CONGRESO.**

**LOS AYUNTAMIENTOS NO PUEDEN IMPONER
CONTRIBUCIONES QUE NO ESTEN ESTABLECIDAS
EN LA LEY.**

**LOS MUNICIPIOS NO PUEDEN CONDONAR
CONTRIBUCIONES**

IV.4. LEYES DE HACIENDA Y/O INGRESOS

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

Art. 46: (Impuesto a la Propiedad Raíz, “Predial”) Cuando no sea posible determinar el valor catastral aplicable al inmueble, la Dirección (hoy Secretaría) de Finanzas (Tesorería), con apoyo en los elementos de que disponga, determinará el valor que sirva de base, el que deberá ser lo más apegado posible a su valor comercial; el valor así determinado surtirá los efectos de valor catastral.

Art. 118: (Derechos por la conexión de albañales) Los Derechos a que se refiere este capítulo, se causarán conforme a las cuotas que en cada caso fije el Municipio, teniendo en cuenta el costo de los materiales y la mano de obra, y deberán de pagarse antes de que se preste el servicio.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Art. 68: (Impuesto sobre Diversiones, Espectáculos Públicos y Juegos Permitidos) El Presidente Municipal podrá exceptuar del pago del Impuesto a quienes realicen alguna de dichas actividades, cuando los productos de éstas se dediquen exclusivamente a impulsar el deporte, la cultura o a fines de beneficio público.

Art. 72: (Derechos) Los servicios que preste el Ayuntamiento obligan a quien los disfrute, al pago de las cuotas que para tal efecto determine la Ley de Ingresos y a falta en ésta, de disposición expresa, las autoridades fiscales determinarán la cuota, teniendo en cuenta el costo que para el Ayuntamiento tenga la ejecución del servicio.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

Art. 25: (Impuesto sobre Diversiones y espectáculos Públicos) Se faculta al Presidente Municipal para condonar este impuesto cuando se trate de espectáculos cuyos productos se destinen a algún tipo de beneficencia, u obra pública del Municipio.

Art. 85: (Derechos por Recolección de Basura) Los comercios, hoteles, restaurantes, hospitales privados, oficinas administrativas e industrias, deberán contratar individualmente los servicios de recolección de basura y pagarán una cuota mensual o anual que será convenida con la autoridad municipal.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CAMPECHE

Art. 15: Los H. Ayuntamientos presentarán sus iniciativas de Leyes de Ingresos al H. Congreso del Estado, para su debida aprobación, en la primera quincena del mes de Diciembre.

CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA

Art. 36: Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos:

III.- Discutir, analizar y someter a la aprobación del Congreso del Estado, a más tardar el 30 de Noviembre de cada año, la iniciativa de Ley de Ingresos correspondiente a cada ejercicio fiscal.

Art. 37: Se prohíbe a los Ayuntamientos:

III.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales.

V.- Condonar pagos de contribuciones.

Art. 479 (Contribuciones especiales “Contribuciones por Gasto”) La Tesorería Municipal estará facultada para calcular el importe de las contribuciones, quien deberá tomar en cuenta para su determinación el costo real del gasto público originado.

Art. 494: (Contribuciones Especiales “Contribución por Responsabilidad Objetiva”) Servirá de base para el pago de esta contribución la cuantificación de los daños o deterioros causados, que se determinarán mediante los estudios técnicos que lleve a cabo el Departamento de Obras Públicas.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE COLIMA

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS

Art. 3: . . . Ningún ingreso podrá recaudarse si no está previsto por la Ley anual de Ingresos correspondiente a cada uno de los Municipios o por una Ley posterior.

CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA

Art. 28: Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XII.- Aprobar en su caso el anteproyecto de Ley de ingresos que a su consideración presente el Presidente Municipal y remitirlo al Congreso del Estado, antes del día 30 de Noviembre del año del ejercicio

Art. 29: El Presidente Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

XIII.- Formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento el anteproyecto de Ley de ingresos.

Art. 122: Ningún ingreso podrá recaudarse por los Municipios si no se encuentra previsto en la Ley de Ingresos.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE DURANGO

Art. 6: Las cuotas para el cobro de los derechos se calcularán hasta donde sea posible en atención al costo de servicios. Cada Municipio presentará a la consideración de la H. Legislatura relación que contenga la propuesta para el establecimiento de las cuotas y tarifas de los diferentes ingresos que en este ordenamiento se contempla.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Art. 56.- Los ayuntamientos Municipales, mediante disposición de carácter general, podrán condonar total o parcialmente, los créditos derivados de las obligaciones fiscales cuando por causas graves se afecte la situación de alguna región o rama de actividad económica dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Art. 57.- Las multas por infracción a las disposiciones fiscales y los recargos, podrán ser condonados total o parcialmente por el tesorero municipal según corresponda, quienes apreciarán discrecionalmente los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción y las demás circunstancias del caso.

Art. 58.- El tesorero municipal, podrá cancelar los créditos fiscales, cuando los sujetos del crédito sean insolventes, o el cobro del crédito sea incosteable.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO

NOTA: No prevé expresamente alguna disposición al respecto.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO

Art. 177: Los Ayuntamientos del Estado percibirán sus ingresos, por los conceptos que se señalen en sus Leyes de Ingresos, de conformidad con las cuotas y tarifas que apruebe el H. Congreso del Estado, en los términos de este ordenamiento.

NOTA: Las tarifas de la Ley de Hacienda Municipal, serán publicadas en forma anexa en el periódico oficial del Estado, toda vez que, al parecer, cada Municipio establece sus propias tarifas anualmente.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO

Art. 67: Los impuestos se liquidarán y pagarán de conformidad con las tarifas, tasas o cuotas que al efecto señalen las Leyes de Ingresos Municipales.

Art. 66: Unicamente el Congreso del Estado, mediante disposiciones de carácter general, podrá condonar o eximir, total o parcialmente, del cumplimiento de obligaciones fiscales, cuando por causas graves se afecte la situación de alguna región o rama de actividad económica del Municipio.

Art. 97: (Impuesto Predial) Cuando no sea posible determinar el valor catastral aplicable al inmueble, la Tesorería Municipal, con apoyo en los elementos de que disponga, procederá a determinarlo, debiendo ser lo más apegado posible a su valor comercial.

CODIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS.

Art. 109, Fracc. IV, 2do. Párrafo: El Ayuntamiento mediante acuerdo de cabildo determinará a favor de pensionados, jubilados, discapacitados, personas de la tercera edad y viudas sin ingresos fijos, el otorgamiento de bonificaciones en el pago de este impuesto (Predial), que será de un 50% previa acreditación feaciente de los supuestos respectivos.

Art. 129, penúltimo y último párrafo: El ayuntamiento mediante acuerdo de cabildo determinará a favor de pensionados, jubilados, discapacitados, personas de la tercera edad y viudas sin ingresos fijos, el otorgamiento de bonificaciones en el pago de los derechos a que se refiere esta sección, en un porcentaje no mayor al 50%; en tal caso quedarán sin efecto los beneficios otorgados en el artículo 8 de la Ley de Ingresos. Los términos y condiciones en cuanto al otorgamiento de los apoyos indicados se determinarán en el correspondiente acuerdo.

El consejo directivo del organismo descentralizado de carácter municipal para la prestación de los servicios previstos en esta Sección, podrá acordar la realización de programas de apoyo a la regularización en el cumplimiento de obligaciones fiscales, mediante el otorgamiento de carácter general de subsidios, de recargos y condonación de multas, previo acuerdo de cabildo, que será publicado en el periódico oficial.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NAYARIT

Art. 61: Los Derechos se pagarán de conformidad con las tasas y cuotas que establezcan las Leyes de Ingresos Municipales y a falta de disposición expresa, la autoridad fiscal determinará su monto, teniendo en cuenta el costo que para el municipio tenga la prestación del servicio.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEON

Arts. 47, 48 y 49: (Derechos por Cooperación para Obras Públicas) El monto de los derechos que, en cada caso concreto deben pagarse, se determinará distribuyendo el costo de la obra en forma proporcional entre los sujetos gravados.

Los derechos de cooperación se causarán cuando el presidente Municipal acuerde realizar la obra.

Los derechos deberán ser pagados al inicio de la obra o dentro del plazo que se establezca en los convenios que se celebren entre los sujetos obligados al pago y la tesorería municipal.

La tesorería municipal formulará y notificará oportunamente al causante, la liquidación de los derechos de cooperación que resulten a su cargo, de acuerdo con el proyecto aprobado.

Art. 90: . . .El C. Presidente Municipal podrá eximir de impuestos en cualquier otro caso en que el producto de una actividad se destine a fines de interés público debidamente comprobados.

Art. 92: Queda facultado el C. Presidente Municipal, para directamente o a través del C. Tesorero Municipal, disminuir o aun condonar los recargos y sanciones que deban imponerse.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA

Art. 4: Ninguna contribución podrá recaudarse si no está prevista por la Ley anual de Ingresos correspondiente a cada uno de los municipios, o por una Ley posterior que la establezca.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA

NOTA: No prevé disposición alguna expresa, al respecto

LEY GENERAL DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERETARO

Art. 3: Ningún gravamen podrá imponerse o recaudarse si no está previsto en la Ley Anual de Ingresos o en una Ley posterior.

Art. 179: Los arbitrios a que esta Ley se refiere, únicamente podrán ser adicionados, reformados o derogados por el H. Congreso del Estado, no pudiendo corporación edilicia alguna, en ningún caso, y por ningún motivo, conceder exenciones ni hacer condonaciones de los que están asignados.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Art. 11: (Impuesto Predial) La base del impuesto en los predios urbanos y rústicos será elegida entre el valor catastral, el bancario, el declarado por el contribuyente o la renta que produzca o sea susceptible de producir el predio, tomando en consideración el valor más alto.

Art. 14: El valor catastral de los predios será determinado por las unidades de valuación catastral municipales o en caso de no existir, por la Dirección General de Catastro del Estado.

Art. 20: . . .La simple notificación del reavalúo será suficiente para la aplicación y cobro del impuesto.

Art. 114: (Derechos por Limpieza de Solares Baldíos) . . . Por la limpieza del predio y por la construcción de las bardas, se cobrará una cuota conforme a costos directos e indirectos que determine el H. Ayuntamiento respectivo.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI

Art. 125: (Derechos por servicio de abastecimiento de Agua Potable) — Los municipios en que los servicios sean prestados por organismos paramunicipales autorizados por el H. Congreso del Estado, los Consejos de administración, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, autorizarán las cuotas y tarifas que deban cubrir los usuarios por todos los servicios de agua potable, las cuales se remitirán al H. Congreso anualmente, a más tardar el 15 de Noviembre de cada año para su revisión, y para su obligatoriedad ordenará su publicación en el periódico oficial del estado.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA

NOTA: No prevé disposición expresa alguna, al respecto.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA

NOTA: No prevé disposición expresa alguna, al respecto.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TABASCO

NOTA: No prevé disposición expresa alguna, al respecto.

CODIGO MUNICIPAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

NOTA: No prevé disposición expresa alguna, al respecto.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA

Art. 28: (Impuesto Predial). . . Cuando no sea posible determinar el valor catastral aplicable al inmueble, los Ayuntamientos con apoyo en los elementos de que dispongan, fijarán el valor que sirva de base apegándose a su valor catastral

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE VERACRUZ

NOTA: No prevé disposición expresa alguna, al respecto.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE YUCATAN

NOTA: No prevé disposición expresa alguna, al respecto.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

NOTA: No prevé disposición expresa alguna, al respecto.



Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes para el ejercicio de 1999, publicada en el Periódico oficial del Estado, el 30 de Diciembre de 1998.

El artículo 5 (Impuesto a la Propiedad Raíz) “Predial”, prevé un descuento del 20% en el pago del Impuesto Predial, a favor de quienes cubran la contribución indicada durante los meses de Enero a Marzo de 1999, beneficio que podrá prorrogarse por Acuerdo del H. Cabildo.

El artículo 22 (Derechos por los Servicios Prestados por la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad), señala en su fracción V, que por los servicios prestados en materia de seguridad pública y vigilancia especial por el personal a pie, que soliciten las empresas o los particulares, retribuirá según convenio, de conformidad con la cuota diaria integrada del salario cotizable según tabulador de sueldos del Municipio de acuerdo al Presupuesto de Egresos para 1999 y sus ampliaciones o adecuaciones.

El artículo 24 (Derechos por las Concesiones en Parques y Jardines), indica que los ingresos que obtenga el Municipio por el otorgamiento de concesiones en los parques y jardines municipales en el uso de áreas y espacios para la venta de productos e insumos de particulares, así como de la instalación de publicidad en dichos lugares.

res; se cubrirán de conformidad a las cantidades que sean determinadas por la Secretaría de Finanzas. (Tesorería Municipal)

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE AGUASCALIENTES 1999

- Art. 5: Por Acuerdo del H. Cabildo, el beneficio del descuento del 20% en el pago del Impuesto Predial, podrá prorrogarse.
- Art. 22-V: Los Derechos por Seguridad Pública Especial, se cubrirán según convenio.
- Art. 24: Los Derechos Por Concesiones en Parques y Jardines (uso de áreas y espacios para la venta de productos e insumos y para publicidad), se cubrirán de acuerdo con las cantidades que determine la Secretaría de Finanzas (Tesorería Municipal).

Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 31 de Diciembre de 1998

El artículo 33 (Derechos que presta la Dirección de Obras y Servicios Públicos Municipales), “recolección de basura”: indica que los derechos por el servicio de recolección de basura en recipientes comunales o que tengan carácter extraordinario, que preste el Ayuntamiento a giros comerciales, industriales o de servicio, serán fijados en cada caso por la autoridad municipal dependiendo de la ubicación, superficie del terreno, periodicidad del servicio y otros elementos que impacten en el costo del mismo.

El artículo 34 (Derechos que presta la Dirección de Obras y Servicios Públicos Municipales), “servicio de limpieza”: indica que los derechos por el servicio de limpia en domicilio particular, de terrenos baldíos y otros, serán fijados en cada caso por la autoridad municipal dependiendo de la ubicación, superficie del terreno, periodicidad del servicio y otros elementos que impacten en el costo del mismo.

El artículo cuarto transitorio, menciona que será el Cabildo quien reglamentará el uso de los rangos en los derechos por cobrar, de acuerdo al tabulador que para dicho efecto aprueben.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE BAJA CALIFORNIA 1999

- Art. 33: Los Derechos Extraordinarios por Recolección de Basura, serán fijados por la autoridad municipal.
- Art. 34: Los Derechos por el Servicio Especial de Limpia, serán fijados por la autoridad municipal.
- Art. Cuarto Transitorio: El Cabildo reglamentará el uso de los rangos en los derechos por cobrar, de acuerdo al tabulador que para tal efecto aprueben.

**Ley de Ingresos del Municipio de la Paz, Baja California Sur,
para el ejercicio fiscal de 1999, aprobada por el H. Congreso
del Estado el 20 de Diciembre de 1998**

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

**Ley de Ingresos del Municipio Libre de Campeche, Estado de Campeche
para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial
el 18 de Diciembre de 1998**

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

**Ley de Ingresos del Municipio de Saltillo para el ejercicio fiscal de 1999,
publicada en el Periódico Oficial el 29 de Diciembre de 1998**

El artículo 6 (Derechos por el servicio de aseo público), señala que este servicio se pagará, cuando el volumen semanal sea mayor a 1,000 Kgs. , según se establezca en el contrato, mediante cuotas mensuales.

El artículo 23 (Contribuciones Especiales) “contribución por gasto”, indica que la contribución por gasto en todos los casos, será el importe del gasto público originado por el ejercicio de una determinada actividad de los particulares. La tesorería municipal determinará las contribuciones por este concepto, en base al costo real del gasto originado.

El artículo 25 (Contribuciones especiales) “contribución por responsabilidad objetiva”, menciona que el importe de la contribución por responsabilidad objetiva, será el monto de los daños o deterioros causados a las instalaciones, infraestructura hidráulica y de servicios, de uso comunitario y beneficio social, propiedad del municipio, de dominio público o de uso común, los cuales se determinarán mediante estudios técnicos que realice la Dirección de Obras Públicas Municipales.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE COAHUILA 1999

- Art. 6: Los Derechos por Recolección de Basura (más de 1,000 Kgs. semanal), se pagarán según contrato correspondiente.
- Art. 23: Las Contribuciones por Gasto, serán determinadas por la Tesorería Municipal en base al costo real del gasto originado.
- Art. 25: Las Contribuciones por Responsabilidad Objetiva serán determinadas mediante estudios técnicos que realice la Dirección de Obras Públicas Municipales0

Ley General de Ingresos para 1999, del Municipio de Colima, Colima, publicada en el Periódico Oficial el 05 de Enero de 1999

Artículo 17.-(Derechos por servicios de ecología) Por la Evaluación del Impacto y/o riesgo ambiental a que se refieren los artículos 28, 29, 32, 42 y 48 del Reglamento de Protección Ambiental para el Municipio de Colima:

- a).- Evaluación del Informe de factibilidad ambiental ... Sobre Acuerdo de Cabildo.
- b).- Evaluación de manifestación de impacto ambiental modalidad MIA - 1 ... Sobre Acuerdo de Cabildo.
- c).- Evaluación de estudio de riesgo ambiental ... Sobre Acuerdo de Cabildo.

Artículo 20.- Los Derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente tarifa:

I.- ASEO PUBLICO:

- e).- Por derribo de árboles dentro del área urbana, de acuerdo a la distancia y volumen ... según convenio.
- g).- Por recibir residuos sólidos en el relleno sanitario se cobrará por tonelada según la siguiente tarifa:
- Residuos sólidos de los H. Ayuntamientos ... según convenio.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE COLIMA 1999

- Art. 17: Los Derechos por Evaluación del Impacto y/o Riesgo Ambiental, se determinarán en base al Acuerdo de Cabildo.
- Art. 20: Los Derechos por Aseo Público (derribo de árboles y por recibir residuos sólidos en el relleno sanitario), se cubrirán según convenio que se celebre.

Ley de Ingresos del Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; para el ejercicio fiscal 1999, publicada en el periódico Oficial el 26 de Diciembre de 1998

El artículo 1 (Impuesto Predial), indica que los predios construidos y baldíos bardeados, pagarán el 2.5 al millar, sobre la base gravable, si ésta la constituye:

- B).- El valor técnico determinado por la autoridad fiscal municipal, conforme a lo dispuesto en la Ley de Catastro del Estado y en su Reglamento, en lo que sea aplicable, incrementado en el o los porcentajes aprobados por el H. Ayuntamiento Municipal, para actualizar dicho valor al presente ejercicio fiscal, que serán similares al porcentaje de incremento que hayan experimentado los precios al consumidor en el ejercicio fiscal inmediato anterior, según los datos del Banco de México, si el valor técnico catastral tiene más de dos años de antigüedad, o si no se le ha determinado valor técnico catastral, o

C).- El valor fiscal aplicado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, incrementado en el o los porcentajes aprobados por el H. Ayuntamiento Municipal, que serán determinados con el mismo criterio del inciso anterior, para que surta efectos en el presente ejercicio fiscal, en tanto se efectúan los avalúos técnicos correspondientes.

El artículo 12 (Derechos por los servicios de Agua Potable y Alcantarillado), indica que el pago de los derechos por servicio de agua Potable y Alcantarillado, se hará de acuerdo a las tarifas que para el mismo autorice la Junta o Concejo Administrativo del Organismo Descentralizado que proporcione estos servicios y en su caso el H. Ayuntamiento Constitucional de Tuxtla Gutiérrez.

El artículo 17 (Contribuciones para Mejoras), señala que las Contribuciones para la ejecución de obras públicas participativas que realice el Municipio vía convenio con los particulares, se causarán en los términos establecidos en los mismos

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE CHIAPAS 1999

- Art. 1: El Impuesto Predial se pagará, en algunos casos, sobre el valor técnico determinado por la autoridad fiscal municipal, incrementado en el porcentaje aprobado por el H. Ayuntamiento (similar al INPC).
- Art. 12: Los Derechos por el servicio de Agua Potable y Alcantarillado se realizará en base a las tarifas que autorice la junta o consejo administrativo del organismo descentralizado que proporcione estos servicios y en su caso, el H. Ayuntamiento.
- Art. 17: Las Contribuciones para la ejecución de obras públicas participativas, se determinarán de acuerdo al convenio con los particulares.

Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de 1999, aprobada por el Poder Legislativo del Estado el 15 de Diciembre de 1998

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

**Ley de Ingresos del Municipio de Durango, para el ejercicio fiscal de 1999,
publicada en el Periódico Oficial el 03 de Diciembre de 1998**

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Guanajuato, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 25 de Diciembre de 1998

El artículo 14 (Derechos por Servicios Públicos), indica que los Derechos por la prestación de servicios de agua potable, drenaje, rastros públicos municipales, estacionamientos, recolección de basura, seguridad pública especial y de salud, se pagarán conforme a las tarifas que se fijen en cada municipio por el Ayuntamiento, las que deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

El artículo 21 (Derechos por Concesiones de los Servicios Públicos), indica que los Derechos por el otorgamiento de Concesiones de los Servicios Públicos, o en su caso, del refrendo, se pagarán conforme a las cuotas que para el efecto apruebe el Ayuntamiento.

**LEY DE INGRESOS MUNICIPAL
DE GUANAJUATO 1999**

- Art. 14: Los Derechos por servicios de Agua Potable, Drenaje, Rastros Públicos, Recolección de Basura, Seguridad Pública Especial y de Salud, se pagarán conforme a las tarifas que se fijen por el Ayuntamiento.
- Art. 21: Los Derechos por Concesiones y Refrendos, se pagarán conforme a las cuotas que apruebe el Ayuntamiento.

**Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo,
para el ejercicio fiscal de 1998, publicada en el Periódico Oficial
el 30 de Diciembre de 1997**

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

Ley de Ingresos para los Municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 31 de Diciembre de 1998

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de México, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en la Gaceta del Gobierno, el 30 de Diciembre de 1998

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 25 de Diciembre de 1998

El Artículo 8 (Impuesto Predial) indica que este Impuesto se causará y se pagará de conformidad con las bases y tasas de la siguiente manera :

IX.- El valor catastral de este Impuesto para personas morales, será el que determine el Cabildo, tomando como base el valor comercial que se determine, a través de los avalúos de peritos debidamente autorizados, aplicando las tasas que correspondan según se trate de predios urbanos y rústicos baldíos o construidos señaladas en las fracciones anteriores.

El artículo 18 (Derechos por Cooperación para Obras Públicas), menciona que los Derechos por Cooperación para la construcción, reconstrucción y reparación de obras públicas, se causarán y pagarán de acuerdo con los convenios establecidos entre el Ayuntamiento y los beneficiados con la obra.

El artículo 46 (Derechos por servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento), señala que el Ayuntamiento percibirá los ingresos de los Derechos que se ocasionen por los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, de acuerdo a las tarifas que se aprueben por los órganos facultados para ello, de acuerdo a la legislación vigente.

En el caso de los municipios que no cuenten con estos organismos, cobrarán de acuerdo a las tarifas que les apruebe el Cabildo.

El artículo 49 (Derechos de Mantenimiento y Conservación del Alumbrado Público), prevé que los Ayuntamientos tendrán la facultad de concertar con las organizaciones, empresarios y ciudadanos causahabientes las condiciones del pago de este Derecho.

El artículo 57 (Derechos por el Servicio Público de Limpia), indica que el servicio de limpia en hoteles, restaurantes y comercios en general estará sujeto a convenio con el Ayuntamiento.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE GUERRERO 1999

- Art. 8-IX: El Impuesto Predial se pagará tomando en cuenta el valor catastral. Para personas morales será el que determine el Cabildo, tomando como base el valor comercial a través de avalúos por peritos.
- Art. 46: Los Derechos por Agua Potable y Alcantarillado, se pagarán de acuerdo a las tarifas aprobadas por los órganos facultados y cuando no se cuente con estos organismos, se cobrarán de acuerdo a las tarifas que apruebe el Cabildo.
- Art. 49: Los Derechos por Alumbrado Público se determinarán de acuerdo a la concertación del Ayuntamiento con las organizaciones, empresarios y ciudadanos.

Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 31 de Diciembre de 1998

El artículo 15 (Derechos por Abastecimiento de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento), prevé que estos Derechos se pagarán conforme a las cuotas y tarifas que aprueben los Ayuntamientos, en los términos de lo dispuesto por la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán de Ocampo.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE MICHOACAN 1999

- Art. 15: Los Derechos por Agua Potable y Alcantarillado, se pagarán de acuerdo a las cuotas y tarifas que aprueben los Ayuntamientos, en los términos de la Ley.

**Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León,
para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial
el 30 de Diciembre de 1998**

El artículo Octavo Transitorio, indica que los Presidentes Municipales podrán otorgar subsidios hasta de un 50% con cargo a las contribuciones y demás ingresos municipales, en relación con aquellas actividades o contribuyentes respecto de los cuales juzguen indispensable tal medida. Los subsidios otorgados deberán ser registrados en las cuentas municipales informando trimestralmente al Ayuntamiento para su ratificación respecto de cada uno de los subsidios otorgados, mediante reporte escrito que deberá ser debidamente fundado y motivado.

**LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE NUEVO LEON
1999**

- Art. Octavo Transitorio: Los Presidentes Municipales, podrán otorgar subsidios hasta del 50%, respecto de los contribuyentes que juzguen indispensable tal medida, debiendo informar al Ayuntamiento trimestralmente, para su ratificación.

**Ley de Ingresos para el Municipio de Tepic, Nayarit, para el ejercicio fiscal
de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 19 de Diciembre de 1998**

El artículo 19 (Derechos por Seguridad Pública), indica que los servicios especiales que realicen los elementos de seguridad pública, se cobrarán conforme al reglamento municipal, en función de los costos que originen al Ayuntamiento.

**LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE NAYARIT
1999**

- Art. 19: Los Derechos por Seguridad Pública Especial, se cobrarán en función de los costos que originen al Ayuntamiento.

Ley de Ingresos para el Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 30 de Diciembre de 1998

El artículo 5, prevé que se autoriza al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Cuernavaca a recaudar los ingresos por concepto de agua potable, alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, con las tarifas que le sean autorizadas, debiendo manejar estos recursos sin que sean utilizados para otro fin, que no sea el de la prestación de los servicios que originen los ingresos.

El artículo Quinto Transitorio, indica que el H. Ayuntamiento en sesión de cabildo acordó conceder los siguientes estímulos fiscales en el Impuesto Predial y Servicios Municipales:

- a).- En forma general a todos los jubilados y pensionados que lo demuestren y que realicen dentro de los meses de Enero, Febrero y Marzo el pago del Impuesto y Derecho correspondiente a todo el año, se realizará una reducción del 50% siempre y cuando se trate de un solo inmueble y la propiedad este registrada a nombre de éstos.
- b).- En forma general, por pronto pago, a todos los contribuyentes que en el mes de Enero realicen el pago del Impuesto y los Derechos correspondientes a todo el año, se realizará una reducción del 12%
- c).- En forma general, por pronto pago, a todos los contribuyentes que en los meses de Febrero y Marzo realicen el pago de todo el año del Impuesto y Derechos correspondientes, se realizará una reducción del 10%

Este beneficio fiscal que se concede no es aplicable a ningún otro concepto.

**LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE MORELOS
1999**

- Art. Quinto Transitorio: Prevé que el Ayuntamiento en sesión de Cabildo, acordó conceder estímulos fiscales en el pago del Impuesto Predial y Servicios Municipales.

Ley de Ingresos para el Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal de 1998, publicada en el Periódico Oficial el 27 de Diciembre de 1997

El artículo 4 (Disposiciones Generales), indica que se faculta al Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez para que durante la vigencia de la presente Ley y previo acuerdo de cabildo se condonen recargos y/o se reduzcan gravámenes establecidos en la Ley, a contribuyentes o sectores de éstos que lo soliciten y que justifiquen plenamente causa para ello, emitiéndose en su caso el dictamen respectivo.

El artículo 24 (Derechos por Aseo Público), señala en su fracción IV, que en el caso de usuarios que requieran servicios especiales deberán celebrar convenio con este Ayuntamiento, pagando de acuerdo a la periodicidad, forma, tipo y volumen de basura que generen.

Los artículos 64 a 68 (Contribuciones Especiales) “contribuciones por mejoras”, indican que la base de la contribución será el porcentaje que la autoridad municipal determine, mediante cuotas que serán pagadas de conformidad al convenio que al efecto celebren la autoridad municipal y los particulares beneficiados.

**LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE OAXACA
1998**

- Art. 4: Faculta al Ayuntamiento para que, previo acuerdo del Cabildo, se condonen recargos y se reduzcan gravámenes a contribuyentes o sectores que lo soliciten y justifiquen plenamente causa para ello.
- Art. 24: Los Derechos por Aseo Público Especial, se pagarán de acuerdo a convenio.
- Arts. 64 a 66: Las Contribuciones por Mejoras, se fijarán en base al porcentaje que la autoridad municipal determine y de acuerdo al convenio que se celebre.

Ley de Ingresos para el Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 23 de Diciembre de 1998

El artículo 19 (Derechos por servicio de recolección, transporte y disposición final de desechos y/o residuos sólidos prestados por el organismo operador del servicio de limpia del municipio de Puebla y/o sus concesionarios) indica en su fracción II que en el caso de establecimientos comerciales, industriales, prestadores de servi-

cios, empresas de diversiones y espectáculos públicos, hospitales y clínicas, los derechos se ajustarán a lo que establezcan los usuarios con el concesionario mediante convenio aprobado por el organismo operador del servicio de limpia del municipio de Puebla, hasta por los montos máximos que se establecen en una tarifa.

El artículo 20 (Derechos por servicios especiales prestados por el organismo operador del servicio de limpia del municipio de Puebla y/o sus concesionarios), prevé el caso de que los derechos por la prestación de servicios especiales, cuando así proceda se pagarán en función al costo de arrendamiento de las horas máquina o fracción, y de las horas hombre o fracción utilizadas en los servicios prestados, dependiendo del grado de especialización en los mismos. En los demás casos el costo de estos servicios se sujetará a lo que establezcan los usuarios con el Organismo Operador del Servicio de Limpia del Municipio de Puebla.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE PUEBLA 1999

- Art. 19: Algunos Derechos por Recolección de Basura, se ajustarán a lo que establezcan los usuarios con el concesionario, mediante convenio aprobado por el organismo operador del servicio de limpia.
- Art. 20: Derechos por Servicios Especiales de Limpia, se pagarán en función del costo de arrendamiento de las horas máquina y horas hombre

**Ley de Ingresos para el Municipio de Querétaro, Querétaro, para
el ejercicio fiscal de 1998, publicada en el Periódico Oficial
el 31 de Diciembre de 1997**

El artículo Cuarto Transitorio, dispone que por el año fiscal de 1998 el servicio de agua potable y alcantarillado, seguirá prestándose por la Comisión Estatal de aguas, Organismo que cobrará los Derechos respectivos en los términos que señale el Código Urbano del Estado y el Decreto que crea la Comisión Estatal de aguas, aplicándose las tarifas vigentes.

El artículo Séptimo Transitorio, menciona que durante el ejercicio fiscal de 1998, la autoridad municipal establecerá políticas y mecanismos flexibles respecto de cualquiera de los cobros a que se refiere esta Ley, preferentemente en apoyo de las actividades que con inversiones productivas propicien la generación de empleos permanentes. Así mismo reconozcan las condiciones económicas de los contribuyentes que así lo ameriten. Del ejercicio de esta facultad se deberá informar al pleno del H. Ayuntamiento en cada una de las sesiones.

En ningún caso se entenderá por mecanismos y fórmulas de estímulos, la exención o disminución de tarifas contempladas en esta Ley.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE QUERETARO 1998

- **Art. Séptimo Transitorio:** La Autoridad Municipal establecerá políticas y mecanismos flexibles respecto de cualquiera de los cobros, en apoyo a las actividades que con inversiones productivas propicien la generación de empleos permanentes (sin exentar o disminuir tarifas).

**Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Quintana Roo,
para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial
el 15 de Diciembre de 1998**

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

**Ley de Ingresos para el Municipio de San Luis Potosí, S.L.P.,
para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial
el 31 de Diciembre de 1998**

El artículo 2 fracción I (Impuesto Predial), dispone que no causarán el Impuesto, previa autorización del Cabildo, los predios rústicos de propiedad ejidal, cuando por factores climatológicos y otros ajenos a la voluntad de los productores, se haya originado la pérdida total de la producción.

El artículo 17 (Derechos por servicio de aseo público), prevé que en el caso de otros servicios proporcionados por el Departamento de Aseo Público no previstos en las clasificaciones, se cobrarán atendiendo al costo que para el Ayuntamiento tenga la prestación de los mismos.

El artículo Noveno Transitorio, indica que la autoridad municipal, previo estudio socioeconómico, podrá otorgar descuentos sobre las cuotas que se cobran en relación al servicio de panteones.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE SAN LUIS POTOSI 1999

- Art. 2-I: No causarán el Impuesto Predial, previa autorización del Cabildo, los predios rústicos ejidales, cuando por causas de fuerza mayor se origine la pérdida total de la producción.
- Art. 17: Los derechos por Aseo Público Especial, se cobrarán atendiendo al costo que para el Ayuntamiento tenga, la prestación del mismo.
- Art. Noveno Transitorio: La autoridad Municipal, previo estudio socio - económico, podrá otorgar descuentos sobre las cuotas que se cobren en panteones.

**Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Sinaloa,
para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial
el 23 de Diciembre de 1998**

NOTA : No prevé disposición alguna expresa, al respecto.

**Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Sonora,
para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial
el 31 de Diciembre de 1998**

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

**Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Tabasco,
para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial
el 30 de Diciembre de 1998**

El artículo 8, señala que los cabildos municipales o los concejos municipales podrán conceder estímulos sobre el pago del Impuesto Predial, para aquellos contribuyentes que cubran sus Impuestos dentro de los tres meses del año fiscal respectivo. Dicho estímulo nunca podrá ser superior al 10% del total de la contribución.

**LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE TABASCO
1999**

- **Art. 8: En el Impuesto Predial, los Cabildos o Concejos Municipales, podrán conceder estímulos no superiores al 10% del total de la contribución.**

**Ley de Ingresos para el Municipio de Victoria, Tamaulipas,
para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial
el 23 de Diciembre de 1998**

El artículo 12 (Derechos por expedición de dictámenes, permisos, certificados, constancias, certificaciones, búsqueda de documentos, cotejo y legalización o ratificación de firmas), indica que por dichos servicios se causarán hasta 5 salarios mínimos diarios, pero que los Derechos que establece este artículo no se causarán cuando lo soliciten personas cuya extrema pobreza sea reconocida por el Presidente Municipal.

El artículo 14 (Derechos por el uso de la vía pública), prevé que el Ayuntamiento fijará los límites de las zonas, así como las cuotas aplicables en cada caso, sin exceder de los máximos establecidos por esta Ley.

El artículo 24 (Derechos por servicio de alumbrado público), señala que las cuotas por este servicio serán fijadas por el Cabildo. El monto de la cuota por este derecho será el por ciento que determine el Cabildo, del importe a cubrir por el servicio contratado cuando se apliquen las tarifas 1C, 1B, 2,3, OM, HS, y HM.

El Cabildo municipal podrá eximir del pago de este derecho a los usuarios cuando las condiciones económicas que prevalezcan lo justifiquen.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE TAMAULIPAS 1999

- Art. 12: No se causarán los Derechos por expedición de dictámenes, certificados, constancias, búsqueda de documentos, legalización o ratificación de firmas, cuando lo soliciten personas cuya extrema pobreza sea reconocida por el Presidente Municipal.
- Art. 14: Los Derechos por Uso de la Vía Pública, se fijarán por el Ayuntamiento, sin exceder de los máximos establecidos por la Ley.
- Art. 24: Los Derechos por Alumbrado Público, serán fijados por el Cabildo, pudiendo éste eximir del pago a los usuarios cuando las condiciones económicas lo justifiquen.

Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 10 de Diciembre de 1998

El artículo 6 (Impuesto Predial), indica que el valor de los predios destinados a un uso industrial, empresarial, turístico y comercial, será fijado conforme a la tabla de valores que al efecto expida cada Ayuntamiento.

El artículo 14 (Derechos por servicio de rastro y lugares autorizados para el sacrificio de ganado), señala que los servicios que presten los Ayuntamientos en los rastros municipales, causarán derechos de conformidad con las tarifas que fijen los acuerdos que al efecto expidan las autoridades municipales ; las tarifas en ningún caso fijarán cantidades que excedan el equivalente a 3.60 días de salario mínimo. Estos acuerdos serán elaborados con base en el estudio económico de cada municipio, según la importancia de cada población, así como las demás circunstancias especiales que concurran en cada caso y serán publicados en el periódico oficial del gobierno del Estado.

El artículo 17 (Derechos por servicio de panteones), establece que los ayuntamientos que cuenten con cementerio municipal podrán cobrar por el servicio de conservación y mantenimiento del mismo, de acuerdo con las cuotas de recuperación que

fije cada municipio, en forma justa y equitativa, de conformidad con las circunstancias específicas que concurran en cada caso. De ello deberá informarse al Honorable Congreso del Estado.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE TLAXCALA 1999

- Art. 6: El valor de los predios destinados a usos industriales, empresariales, turísticos o comerciales, serán fijados conforme a la tabla de valores que expida el Ayuntamiento.
- Art. 14: Los derechos por Rastro, se cubrirán conforme a las tarifas que fijen los acuerdos que expidan los Ayuntamientos.
- Art. 17: Los Derechos por Panteones, se fijarán por el Municipio.

**Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Veracruz - Llave,
para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial
el 31 de Diciembre de 1998**

NOTA: No prevé disposición alguna al respecto.

**Ley de Ingresos para el Municipio de Mérida, para el ejercicio fiscal
de 1999, publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1998**

El artículo 14, indica que el Ayuntamiento de Mérida podrá establecer programas de apoyo a los deudores de la Dirección de Finanzas y Tesorería, mediante acuerdos autorizados por el H. Cabildo, mismos que deberán publicarse en el Diario Oficial del Gobierno del Estado.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE YUCATAN 1999

- Art. 14: El Ayuntamiento podrá establecer programas de apoyo a deudores, mediante acuerdos autorizados por el Cabildo.

Ley de Ingresos para el Municipio de Zacatecas, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 30 de Diciembre de 1998

El artículo 12 (Derechos por panteones), en su último párrafo dispone que el pago de estos derechos, a solicitud expresa de persona que a juicio del tesorero Municipal sean notoriamente de escasos recursos, podrán ser fijados por éste.

El artículo 13 (Derechos por certificaciones y legalizaciones), indica en su último párrafo que las constancias que determinen la insolvencia económica, la autorización de trabajo de menores, recomendación para solicitud de empleo y otras de naturaleza análoga, quedarán exentas del pago de derechos a juicio de la Tesorería Municipal.

El artículo 16 (Derechos por servicio de limpia), menciona que respecto de las cuotas y tarifas por los servicios de transporte y recolección de basura a que se refiere el artículo 15 del Reglamento de Aseo Público para el municipio de Zacatecas, se pactarán por convenio, que para el efecto se celebre con el Ayuntamiento.

El artículo 23 (Derechos por seguridad pública), prevé que por servicios prestados en esta materia, que soliciten las empresas o los particulares, contribuirá según convenio pactado por las partes.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL DE ZACATECAS 1999

- Art. 12: Derechos por panteones, se fijarán por el Tesorero Municipal, a petición expresa de quien sea notoria su escasez de recursos.
- Art. 13: Algunos Derechos por certificaciones y legalizaciones, quedarán exentos de pago a juicio de la Tesorería Municipal.
- Art. 16: Algunos Derechos por limpia, se pactarán por convenio que se celebre con el Ayuntamiento.
- Art. 23: Los Derechos por seguridad pública especial, se determinarán según convenio pactado por las partes.

CAPITULO V

Análisis y Comentarios sobre la Procedibilidad Constitucional y Legal en el Ejercicio de la Potestad Tributaria por Entes Distintos a las Legislaturas Locales

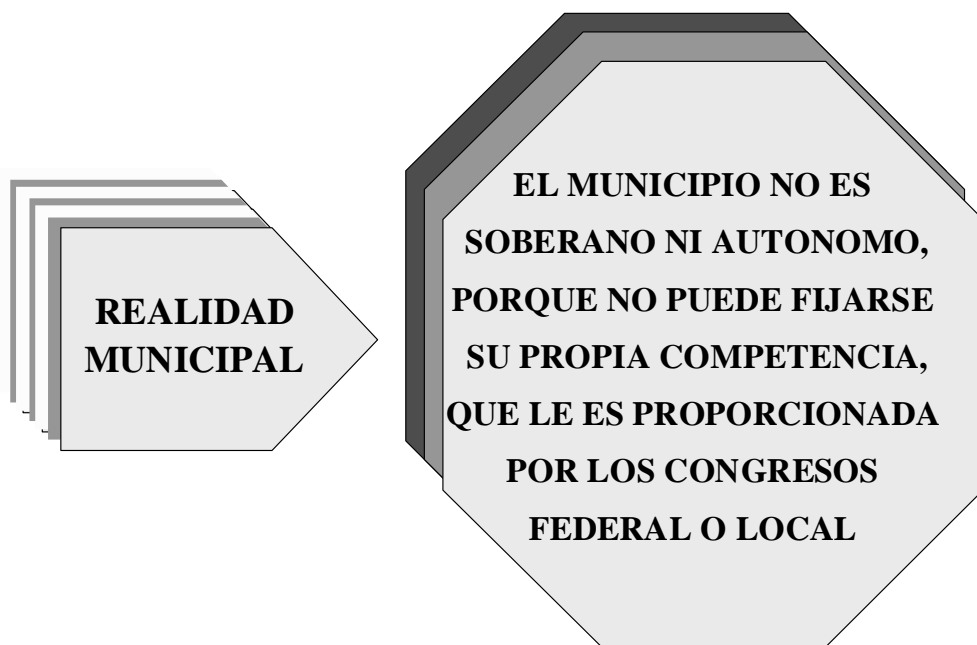
V.1. EL CASO DE LOS AYUNTAMIENTOS

En los últimos tiempos, hemos escuchado insistentemente sobre la cruzada que los Municipalistas contemporáneos más connotados han enarbolado, y que se traduce en afirmar que actualmente ya no se puede hablar de dominio por parte de un orden de gobierno hacia el o los otros, sino que más bien, debe hablarse de unidad y equilibrio entre el Municipio, el Estado y el Gobierno Federal; todo ello, enmarcado en una “nueva cultura Municipalista”, donde debe consolidarse la autonomía¹ de los Ayuntamientos para fortalecer al Federalismo.

Bajo este contexto, y hablando estrictamente de una realidad vigente, el Municipio resulta no ser ni soberano, ni autónomo, pues no puede fijarse su propia competencia a través de su propio marco jurídico, el cual le es proporcionado por poderes

¹ *Recuérdese que el texto Constitucional habla de Libertad y no de Autonomía, y aunque parecieren sinónimos, su principal diferencia radica precisamente en la facultad o no de autodeterminar su propio marco jurídico.*

externos, que bien pueden ser el Federal o el Estatal, a través de sus órganos y actos Legislativos o administrativos, abarcando su régimen financiero - patrimonial, laboral, etc.



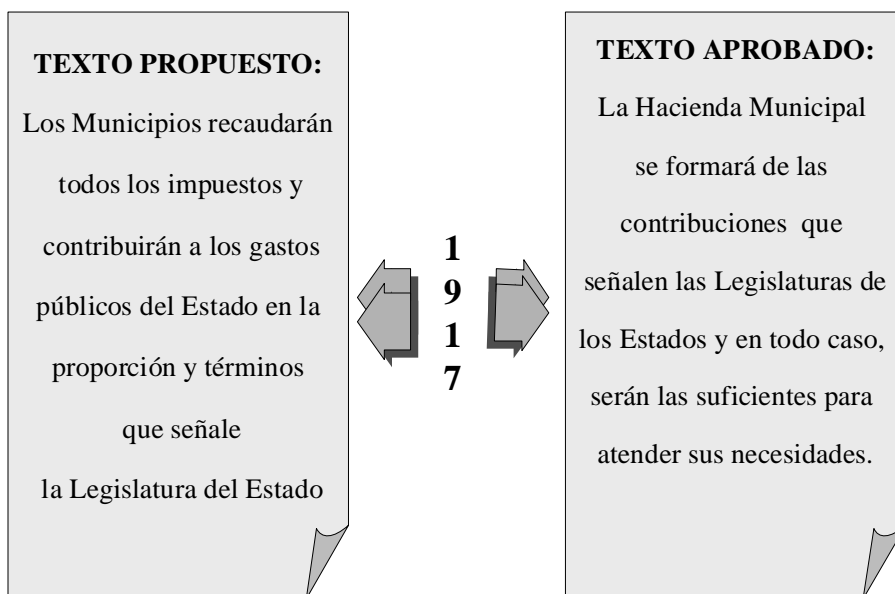
Cabe recordar que desde sus orígenes histórico - jurídicos, el Municipio Mexicano ha transitado por caminos hacendarios y por lo tanto fiscales, bastante espinosos, pues como se sabe, el texto de las Constituciones Federales de 1824 y 1857, no se ocuparon de la institución municipal, por que al decir de Martínez², dichas facultades se reservaban a los Estados en un claro acto de respeto de la soberanía interior de los Estados, y por tanto, del federalismo mexicano.

En este orden de ideas, y no obstante que fueron las Constituciones Centralistas las que paradójicamente se ocuparon del Municipio, fue hasta el proyecto Carrancista de 1914 donde se elaboró la iniciativa del Municipio libre, proyecto que, como ya se comentó en capítulos anteriores, se incluyó en la propuesta de Constitución de 1917.

Por lo que respecta al tema que nos ocupa, la segunda comisión de puntos constitucionales, al modificar el texto de la iniciativa presentada por Carranza, lo incluyó dentro de la fracción II del artículo 115, bajo la siguiente leyenda: ***“Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la Legislatura del Estado”.***

2 Martínez Almazán Raúl, *Las finanzas del sistema Federal Mexicano*, INAP - México, 1983, Pág. 228

No obstante, la propuesta de la comisión en el debate para su aprobación, se volvió a modificar, para quedar en los siguientes términos: ***“Los Municipios, administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”.***



Esta última parte del texto aprobado en 1917, fue en el pasado, es en el presente, y quizás siga siendo en el futuro, el centro del debate y las aspiraciones de los Municipalistas. Es decir, que los Municipios cuenten con recursos económicos suficientes para atender sus necesidades, pues tal y como lo concibió Carranza: ***“Es una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores”.***

Esta radiografía o diagnóstico de la realidad municipal vigente, nos lleva, necesariamente, a emitir una primera conclusión: ***El Municipio está llamado a jugar en el momento actual, un papel protagónico.***

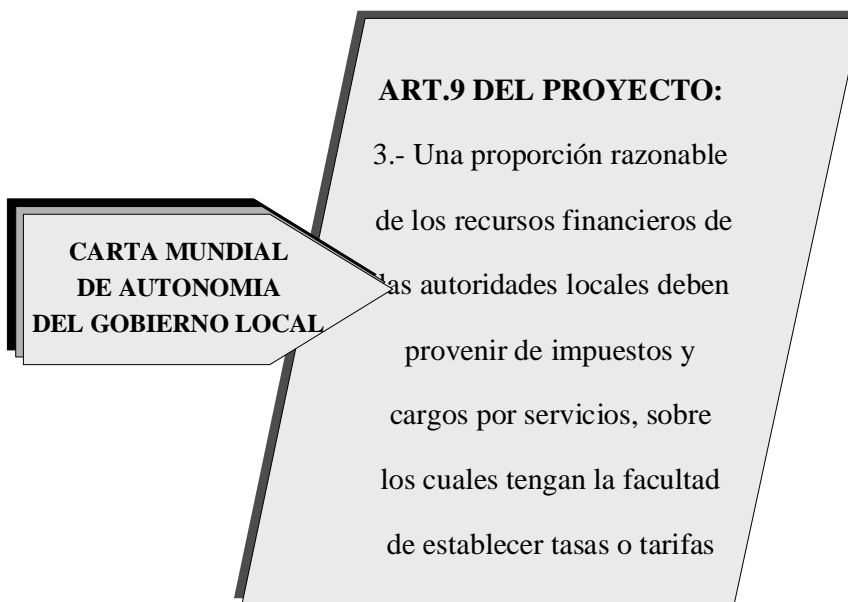
Probablemente para los efectos que nos ocupan en la presente investigación, sea importante mencionar que la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), a través del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT) y la Coordinación de Asociaciones de Ciudades y Autoridades Locales (WACLAC), se han dado a la tarea de formular un borrador de lo que podría denominarse como “La Carta Mundial de Autonomía del Gobierno Local”, cuyo texto final podría ser

presentado en la reunión de la Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos a celebrarse en Mayo del año 2001.

Lo anterior viene a colación, en virtud de que y de acuerdo con Michel³, el proyecto de Carta Mundial de Autonomía del Gobierno Local, contiene disposiciones inherentes a la Hacienda Pública de los Municipios, específicamente en su artículo 9, el cual dispone lo siguiente:

1. Las autoridades locales deben tener derecho a recursos financieros propios adecuados, de los que podrán disponer libremente dentro del marco de sus atribuciones.
2. Los recursos financieros de las autoridades locales deberán ser acordes a sus tareas y responsabilidades.
3. *Una proporción razonable de los recursos financieros de las autoridades locales debe provenir de impuestos y cargos por servicios, sobre los cuales tengan la facultad de establecer tasas o tarifas.*
4. Los impuestos que tengan derecho a establecer las autoridades locales, o de los que reciban una proporción garantizada, deberán de ser de una naturaleza suficientemente general, boyante y flexible como para permitirles atender a sus responsabilidades.
5. La protección de las autoridades locales financieramente débiles requiere de un sistema de nivelación vertical y horizontal.
6. Las autoridades locales deben participar en el establecimiento de las reglas que rigen la distribución de los recursos.
7. En tanto sea posible, las asignaciones financieras a las autoridades locales deben respetar sus prioridades y no deben estar asignadas a proyectos específicos. La provisión de transferencias no deberá limitar la libertad básica de las autoridades locales para ejercer los recursos de acuerdo con sus prioridades de política, dentro de sus propias jurisdicciones; y
8. Con el propósito de obtener recursos para la inversión, las autoridades locales deberán contar con acceso a los mercados de capitales nacional e internacional.

3 Michel Uribe Hugo A. *Hacienda Municipal* N. 65. P.44



Como se desprende de la simple lectura de los ocho párrafos que contiene el artículo 9 del borrador de la Carta Mundial de Autonomía del Gobierno Local, subyace todo un mosaico de disposiciones de carácter hacendario, de los cuales valdría la pena hacer algunos comentarios:

En cuanto a lo señalado en el primer punto, resulta evidente que se refiere a dos características que resultan esenciales para la Hacienda Pública de los Municipios: la facultad o atribución de contar con recursos financieros propios y la libre administración de sus recursos. En este aspecto y como es del conocimiento público, en el vigente Artículo 115 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagran y amparan estas dos características, al indicar en su parte conducente en forma textual que:

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

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

Por lo que se refiere al punto número dos, resulta también evidente que los ingresos que obtengan los municipios deberán ser suficientes para el cumplimiento de sus responsabilidades, fines u objetivos.

En nuestro país, esta característica se encuentra de alguna manera implícita en la fracción IV del artículo 115 Constitucional ya comentado, pues al Municipio se le señalan por una parte, ciertas encomiendas que debe cumplir y por la otra, las fuentes de donde surgirán los recursos económicos para su debida atención, aún cuando y esto hay que decirlo, las Leyes de Ingresos de carácter Municipal son aprobadas por las legislaturas locales en atención a lo ordenado por el mismo dispositivo constitucional antes invocado que dispone en su parte conducente: “Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos”

En cuanto al tercer punto, se acepta que la conformación financiera del municipio se integra por diversas fuentes de ingresos y que de éstos, los que provengan de impuestos y cargas (derechos o tasas) por servicios, deberán tener un peso específico proporcional y por ende razonable, respecto del total de los mismos.

Cabe recordar que en nuestro entorno, los Municipios perciben ingresos que podemos clasificar como “propios” y que son aquellos que provienen fundamentalmente de la explotación de su patrimonio, de la recaudación de las diversas contribuciones (impuestos, derechos y contribuciones especiales) a que tiene derecho, y los que derivan de la aplicación de sanciones por infracción a las disposiciones normativas del ámbito municipal. En cambio, los recursos “transferidos” se pueden identificar como participaciones, aportaciones o transferencias con destino específico, etc.

En ese tenor, el punto tercero destaca (sin decirlo expresamente), que resulta deseable que los recursos o ingresos propios que perciban los Municipios sean razonable o proporcionalmente mayores a los recursos que se obtengan por transferencias, pues de otra manera, las haciendas públicas locales serían dependientes económicamente hablando, de dichas transferencias, lo que no resulta aconsejable, en virtud de que circunstancias externas y fuera del control de los propios municipios, pudieran influirle adversamente.

Independientemente de lo anterior, este punto tercero marca la necesidad de que los gobiernos Municipales cuenten con facultades o atribuciones para establecer las tasas o tarifas aplicables a sus ingresos propios (impuestos y derechos o tasas), probablemente con el fin de generar una correspondencia más equitativa entre las necesidades de gasto público y su correspondencia con los ingresos municipales.

Cabe aclarar que esta propuesta es muy específica por lo que se refiere al establecimiento de tasas o tarifas y en nada se refiere a los otros elementos tributarios como son el objeto, el sujeto o la base.



El punto cuarto se refiere a que los ingresos Municipales provenientes de los impuestos que le correspondan, sean éstos cobrados por el Municipio o transferidos vía participaciones, en su estructura sean generales, es decir, que la base de contribuyentes sea amplia; que los rendimientos sean boyantes, lo que implica que su recaudación crezca y no se estanque, y además que sean flexibles, para que se puedan adaptar a las realidades del entorno Municipal de que se trate.

A este respecto cabe comentar que en nuestro país se ha reconocido la atipología de los Municipios, es decir, que si bien es cierto que los Municipios, constitucionalmente hablando, tienen las mismas responsabilidades y fuentes de recursos, no son iguales entre sí, ni sus necesidades, ni su infraestructura, ni su cultura o idiosincrasia, etc., por lo que podemos decir que existe diversidad en la unidad.

Los puntos quinto, sexto y séptimo, se refieren a los recursos transferidos. En el primero de ellos subyace el principio de la nivelación por compensación vertical (como en el caso de México) u horizontal por solidaridad de los iguales con mayor poder económico (en nuestra realidad Municipal esta característica aún no se materializa).

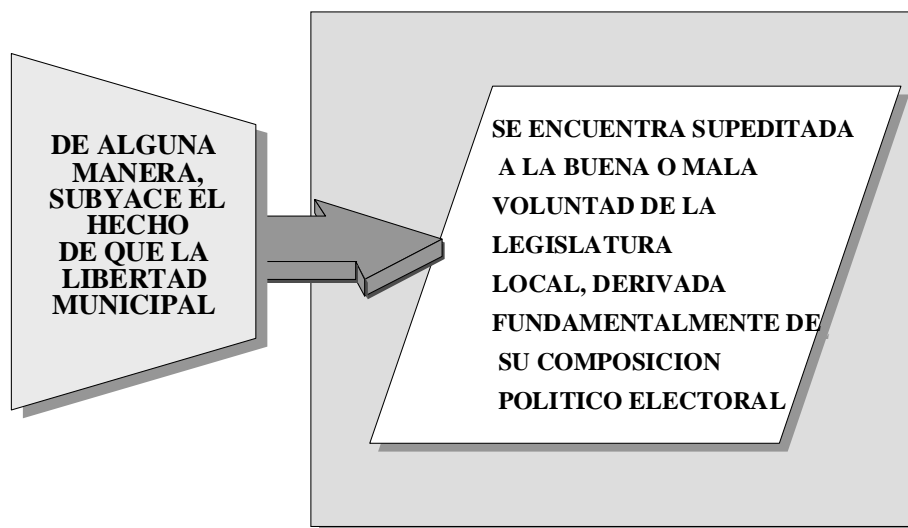
Del punto sexto es destacable el hecho de pugnar por una mayor participación de los Municipios en el diseño de los esquemas de transferencias. Este punto como se sabe, alberga un viejo pero constante anhelo de los Municipios mexicanos.

El punto siete también consagra una de las peticiones más añejas y recurrentes de las autoridades Municipales que se han hecho sentir en todos los foros en que participan y que consiste en que los recursos que le son transferidos de otras instancias de gobierno (salvo aquellas de carácter general como seguridad, infraestructura educativa o de salud, etc.), no le lleguen etiquetadas o con destino específico (recuérdese que actualmente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo XXXIII, se encuentra etiquetado totalmente y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, del mismo Ramo, lo esta, parcialmente), sino que sea el propio Municipio el que decida sus prioridades y necesidades más ingentes, en virtud sobre todo del contacto y conocimiento directo de su población y territorio.

Por último, el punto ocho, de igual manera integra una de las inquietudes que más se presentan en nuestro entorno mexicano y que consiste por una parte en que para efectos de la contratación de empréstitos o deuda pública, ésta se contrate cuando se destine a la inversión (lo que sí se encuentra previsto y regulado en México), y por la otra, que las autoridades locales puedan acceder a los mercados de capital tanto nacional (que en México es posible, pero limitado) y los de carácter internacional (que en México por disposición constitucional: art. 117 fracción VIII está terminantemente prohibido que los Municipios puedan contratar deuda o financiamientos con instituciones gubernamentales o sociedades y particulares extranjeros, cuando la deuda se concerte en moneda extranjera o cuando se pretenda pagar fuera del territorio nacional)

De todo lo anterior, podemos resaltar la intención de integrar en el proyecto de Carta Mundial de Autonomía del Gobierno Local, el hecho de que los Municipios tengan facultades para establecer tasas o tarifas, respecto de sus impuestos o derechos por los servicios que presta.

Ahora bien, es importante destacar que la tesis de que el Municipio libre es la base de la organización política y administrativa del país, subsiste; sin embargo, no se le otorga expresamente la Potestad Tributaria y por ende no puede establecer sus propias contribuciones, toda vez que como ya se ha dicho, esta facultad o atribución radica en los Congresos Estatales al aprobar sus Leyes de Ingresos, donde al parecer, la experiencia ha demostrado que la libertad municipal se encuentra supeditada a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

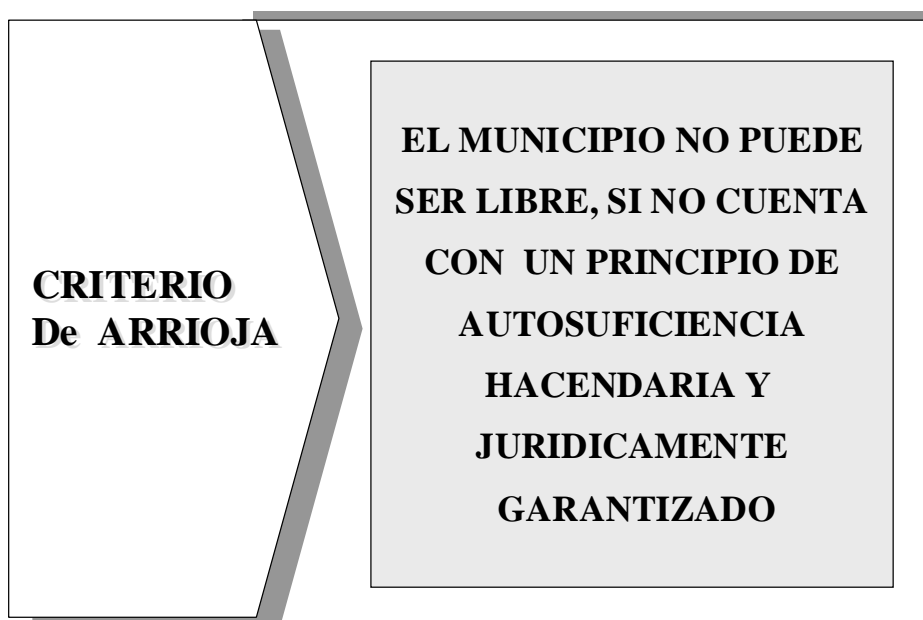


Quizás por ello, el multicitado tratadista De la Garza, sostiene en relación con una de las fuentes de ingresos municipales: *“Estimamos que la reforma Constitucional debía y podía haber incluido dentro de las facultades de los Municipios, el Poder Tributario para la creación de los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales. En efecto, nadie más apto para fijar en qué casos se deben crear derechos y cuándo no, en qué cuantía, respecto a qué servicios públicos, para tomar en cuenta el costo de los servicios, que el propio Municipio. Además como los servicios públicos municipales únicamente son prestados por el propio Municipio, de ninguna manera podría producirse la superposición de tributos.*

Deben corresponder a los municipios el establecimiento y cobro de derechos por todo tipo de licencias y refrendos y desde luego todos los que autoriza el artículo 10-A) de la Ley de Coordinación Fiscal”.

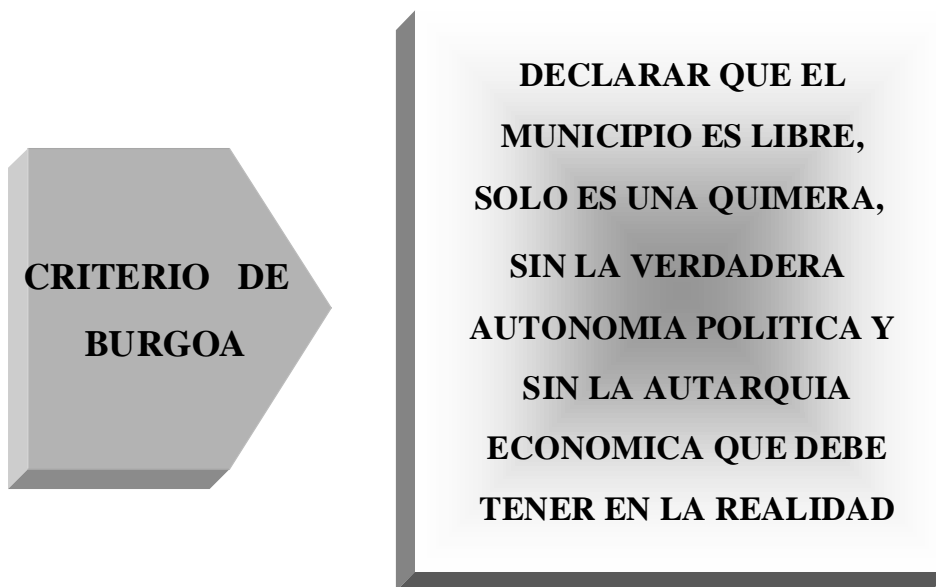


Complementariamente, el tratadista Arrioja⁴ sostiene que *“Resulta difícil pensar que el Municipio sea verdaderamente libre para llevar a cabo las importantes tareas de gestión del bienestar colectivo que teóricamente tiene asignados, si no cuenta con un principio de autosuficiencia hacendaria jurídicamente garantizado”*.



⁴ Arrioja Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*. Edit. Thémis, Méx. Pág. 125

En este tema, el Maestro Burgoa⁵ también se pronuncia, diciendo que: ***“declarar que el Municipio es libre y que libremente administrará su hacienda, en los términos del precepto Constitucional invocado (art. 115 - IV), sólo representa una quimera o, cuando mucho, un buen designio de los Constituyentes de Querétaro, sin la verdadera autonomía política y sin la autarquía económica que debe tener en la realidad”***.



Como resulta evidente, en principio, las propuestas enunciadas conllevan la intencionalidad de que los Municipios sean los encargados (léase facultados) de ejercer la Potestad Tributaria, tratándose de los “derechos” por la prestación de los servicios que le corresponden y por ejercer las atribuciones que como autoridad tiene (licencias, permisos, autorizaciones, concesiones, etc.)

Al respecto Vega⁶ dice: *“Para lograr que el Municipio mexicano sea verdaderamente libre, debe garantizarse su autonomía financiera, la que solamente se logrará delegándole la potestad para imponer contribuciones en su ámbito competencial. Un primer paso en ese sentido, podría ser la Potestad para la determinación de las cuotas y tarifas de los derechos por los servicios públicos a su cargo. El marco Constitucional actual no permite ese supuesto, por lo que la única vía de solución es la reforma Constitucional. De lograrse dicha reforma, el acto por el cual el Municipio estableciera dichas contribuciones, sería una Ley formalmente administrativa y materialmente Legislativa”*.

⁵ Burgoa Op. Cit. Pág. 908.

⁶ Vega Ochoa Ernesto, Revista Indetec, 112 Julio - Agosto, 1998, Pág. 138



**PARA QUE EL MUNICIPIO
SEA VERDADERAMENTE LIBRE,
DEBE GARANTIZARSE SU
AUTONOMIA FINANCIERA,
LA QUE SOLAMENTE SE
LOGRARA, DELEGANDOLE
LA POTESTAD PARA IMPONER
CONTRIBUCIONES EN
SU AMBITO COMPETENCIAL**

Consecuentemente, es importante ubicar y distinguir a los “derechos” como figura jurídica - tributaria. Al respecto cabe recordar que la distinción entre los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales, como especies del género contribuciones, se hace por ley ordinaria y no tiene rango Constitucional.

La antigua legislación federal distinguía los impuestos de los derechos, en que los primeros se establecían para cubrir gastos públicos no relacionados con los contribuyentes, por lo que éstos no recibían nada a cambio; mientras que los derechos se definían como contraprestaciones en pago de un servicio.

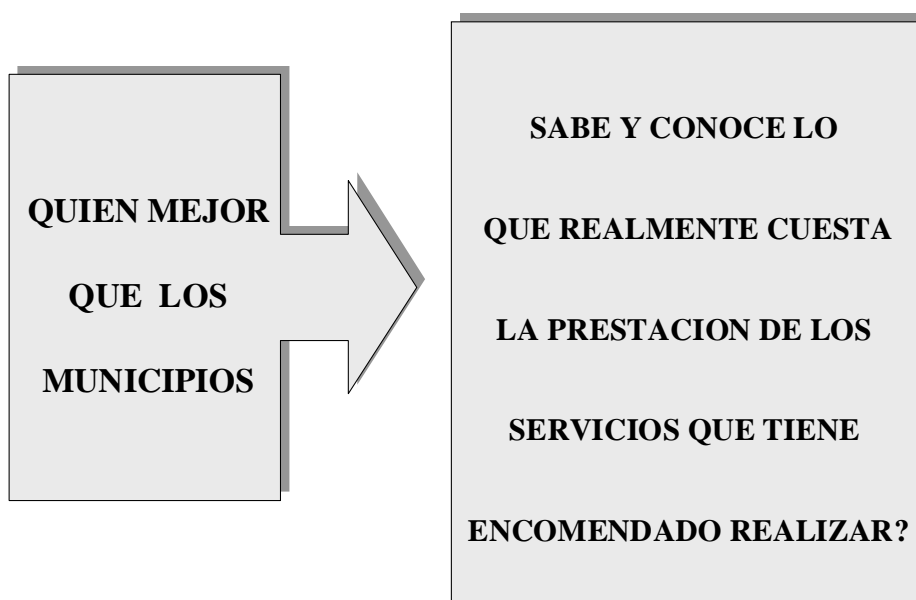
Como podrá observarse, implícitamente se consideraba que el monto de los derechos debía relacionarse con el costo del servicio, pues el dinero del contribuyente de los derechos, se destinaba al sostenimiento del servicio por el que se pagaba.

Lo anterior de ninguna manera debe entenderse en el sentido de que los derechos como figura tributaria, deben justificar a los contribuyentes que el dinero gastado en ellos se ajusta a lo que ellos mismos pagaron; es decir, quien recibe un servicio de carácter público, debe pagar un derecho, en consecuencia causa una contribución, pero no paga estrictamente hablando, por el servicio, sino que contribuye a los gastos públicos.

Ahora bien, la mayoría de las Leyes Municipales coinciden en definir a los derechos como las contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la Ley en pago de un servicio; por su parte, el Código Fiscal de la Federación y la mayoría de las Entidades Federativas los conceptualizan como las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

En virtud a lo anterior es claro que para el caso que nos ocupa, la prestación del servicio es la causa del derecho, característica básica que entre otras, lo diferencia del impuesto; esto es, mientras el pago de un impuesto tiene como supuesto de causación el encontrarse en la situación prevista por la Ley, el derecho encuentra su causa en los servicios que presta el Estado (Municipio), en sus funciones de derecho público.

Consecuentemente, los derechos por la prestación de servicios públicos, están íntimamente ligados con la cuota, aun y cuando en la definición legal ya no se utilice la palabra contraprestación, lo que lleva a confirmar la consideración de que el monto del derecho debe corresponder aproximadamente al costo del servicio, por lo que, como argumenta el maestro Burgoa, quien sabe mejor que los propios Municipios, lo que intrínsecamente cuesta la prestación de un determinado servicio.



Lo anterior se fortalece con el criterio jurisdiccional siguiente:

“DERECHOS FISCALES. Es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación tributaria, las contribuciones conocidas como derechos son las contraprestaciones que se pagan al estado como precio de los servicios administrativos prestados, pero este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en esencia, que la palabra contraprestación no debe entenderse en el sentido de derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que presta el estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad

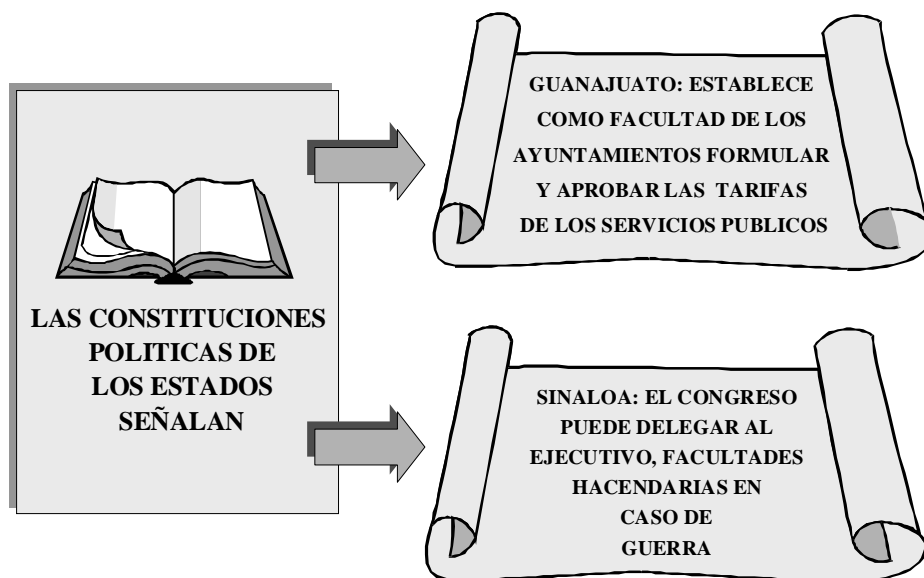
pública, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además porque el estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, distribución, venta y lucro debido, pues éste se organiza en función del interés de los particulares ; y los derechos que se pagan por los servicios recibidos constituyen un tributo impuesto autoritariamente por el estado a los particulares que utilicen los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 Constitucional que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes y que, por lo tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con el gravamen correspondiente, que recibe el nombre de derechos⁷”

Evidentemente, la figura jurídica - tributaria de los derechos, no deja de tener las características de un tributo, pero para su existencia necesita vincular al monto de la cuota que se cobre por la prestación del servicio, el costo intrínseco de la misma, sin llegar al extremo de considerarlo como un precio privado.

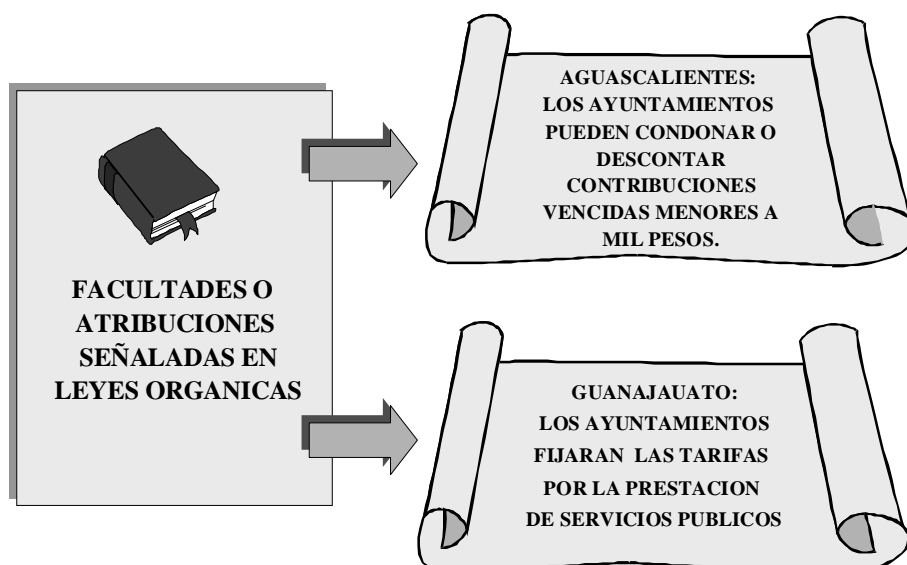
Ahora bien, y según se desprende de lo señalado en el capítulo anterior, los Ayuntamientos resultan ser las entidades más socorridas para lo que pareciera ser una especie de “delegación de facultades o de cesión de potestades legislativas”, tratándose sobre todo del establecimiento de cuotas, tasas y en la aplicación de tarifas, entre otros elementos consubstanciales de las contribuciones, específicamente de los derechos derivados de la prestación de algunos servicios públicos.

Algunos casos detectados en el análisis de la Legislación Local, se contienen, por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados de Guanajuato y Sinaloa, donde para el primer caso, su artículo 117, fracción IV, indica como facultad de los Ayuntamientos: formular y aprobar las tarifas de abastos y de los servicios públicos, y en el segundo caso, su artículo 22, fracción II, establece que el Congreso del Estado no podrá delegar sus facultades legislativas, previendo como excepción, el caso de guerra extranjera, cuando podrá delegar al Ejecutivo del Estado, facultades en materia de Hacienda.

7 Séptima época, primera parte, volumen 175-180, pág. 69 y 163 y volumen 33 pág. 14



Por su parte, Las Leyes Orgánicas Municipales de Aguascalientes y de Guanajuato, en sus artículos 59, fracción IX, y 69, fracción III, y 151, respectivamente, prohíben por una parte a los Ayuntamientos condonar o descontar contribuciones vencidas mayores a \$1,000.00 pesos, lo que a contrario sensu, implica que sí pueden hacerlo, cuando las cantidades sean menores a dicha cantidad, y en el caso del Estado de Guanajuato, los Ayuntamientos están facultados para fijar tarifas a los derechos por la prestación de los servicios públicos en los términos de las Leyes Fiscales.



Complementariamente, algunas Leyes de Hacienda Municipales u ordenamientos equivalentes, prevén disposiciones, que de alguna manera dejan entrever la inten-

ción de los Poderes Legislativos en delegar o ceder algunas de las Potestades Impositivas a los Ayuntamientos.

En Aguascalientes, el artículo 46, señala que la Tesorería Municipal (hoy secretaría de finanzas), determinará (en algunos casos), el valor catastral (base del impuesto predial), con los elementos de que disponga (en Tlaxcala se prevé el mismo caso, art. 28), y tratándose de los derechos por albañales en la conexión de agua potable, éstos se causarán conforme a las cuotas que fije el Municipio, tomando el costo de los mismos. En Baja California, su artículo 68, autoriza al Presidente Municipal para exentar del pago del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, cuando su producto se destine al fomento del deporte, la cultura o a la beneficencia pública (lo mismo acontece en Baja California Sur, art.25), y para el caso de que en la Ley de Ingresos no se hubiera previsto alguna cuota para el pago de derechos, el artículo 72, faculta a las autoridades fiscales, para determinarla, en base al costo que tenga la prestación del servicio de que se trate (este caso se encuentra previsto también para Nayarit, art. 61).

En el Estado de Coahuila, el artículo 479, indica que la Tesorería Municipal, está facultada para calcular el importe de algunas contribuciones, tomando el costo real del gasto. En Nuevo León, pareciera que los derechos por cooperación para obras públicas se causan y determinan, cuando el Presidente Municipal acuerda la realización de una obra, pudiendo además condonar recargos y sanciones, arts. 47 a 49, 90 y 92. Y, en San Luis Potosí, conforme a su artículo 125 y tratándose de los derechos por agua potable, las cuotas son aprobadas por las 2/3 partes de los consejos de administración de los organismos públicos descentralizados, debiendo remitirlas al Congreso para su revisión (no aprobación).

En el Estado de Guanajuato, los artículos 56 a 58, prevén la posibilidad de que los Ayuntamientos y los tesoreros municipales, condonen total o parcialmente los créditos derivados de obligaciones fiscales, y las multas y recargos, respectivamente.

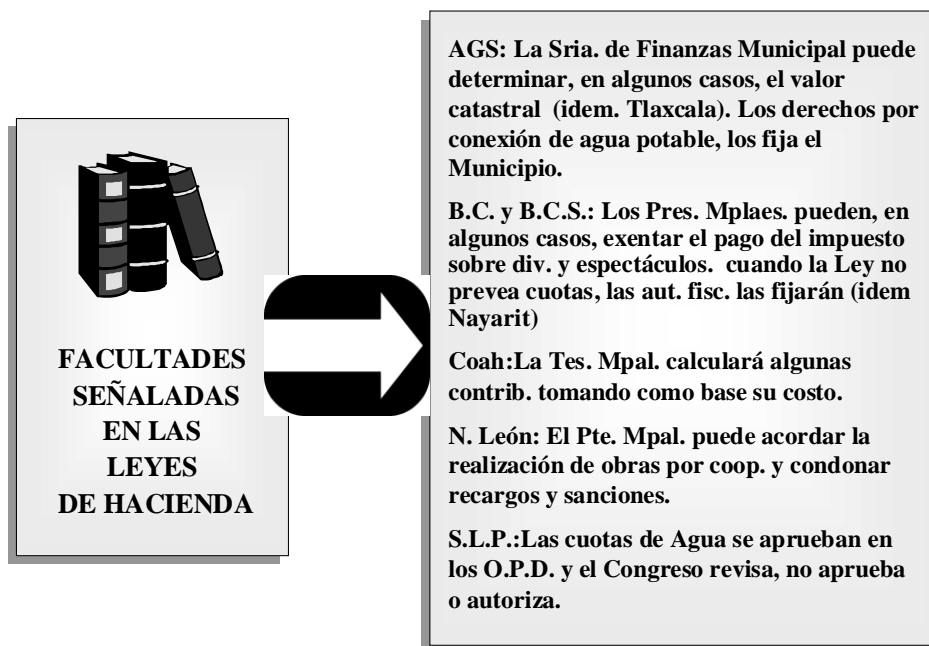
En el Estado de Nuevo León, los arts. 47, 48 y 49: (Derechos por Cooperación para Obras Públicas), señala que los derechos de cooperación, se causarán cuando el presidente Municipal acuerde realizar la obra.

Los derechos deberán ser pagados al inicio de la obra o dentro del plazo que se establezca en los convenios que se celebren entre los sujetos obligados al pago y la tesorería municipal.

Art. 90: . . . El C. Presidente Municipal podrá eximir de impuestos en cualquier otro caso en que el producto de una actividad se destine a fines de interés público debidamente comprobados.

Art. 92: Queda facultado el C. Presidente Municipal, para directamente o a través del C. Tesorero Municipal, disminuir o aun condonar los recargos y sanciones que deban imponerse.

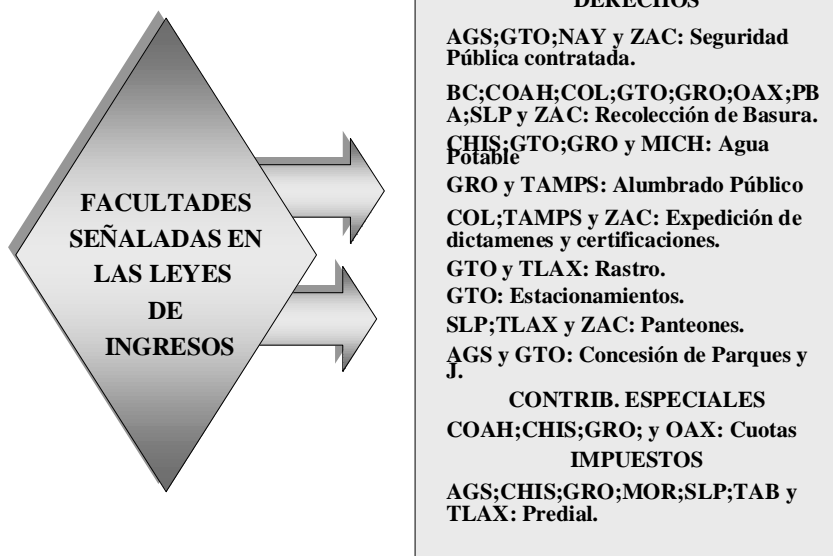
En el Estado de San Luis Potosí, el art. 125 : (Derechos por servicio de abastecimiento de Agua Potable) . . . indica que los servicios sean prestados por organismos paramunicipales autorizados por el H. Congreso del Estado, los Consejos de administración, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, autorizarán las cuotas y tarifas que deban cubrir los usuarios por todos los servicios de agua potable, las cuales se remitirán al H. Congreso anualmente, a más tardar el 15 de Noviembre de cada año para su revisión, y para su obligatoriedad ordenará su publicación en el periódico oficial del estado.



No obstante lo anterior, es en las Leyes de Ingresos Municipales, donde vamos a encontrar la mayor referencia al caso que nos ocupa. Efectivamente y sólo por mencionar algunos casos (pues el análisis completo se hizo en el capítulo anterior), tenemos que los Ayuntamientos o Cabildos (y en algunos casos específicos los Presidentes Municipales, Tesoreros y hasta Directores administrativos) cuentan con ciertas facultades o atribuciones para incidir o decidir sobre la determinación de alguno de sus elementos, o bien en su liquidación, exención y pago o cobro de algunas contribuciones.

Los temas o materias más comunes donde esto sucede son:

- Derechos por el Servicio de Seguridad Pública Especial o contratada: Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, y Zacatecas.
- Derechos por Recolección de algunos Desechos Sólidos o Basura: Baja California, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, y Zacatecas.
- Derechos por Servicios de Agua Potable y Alcantarillado: Chiapas, Guanajuato, Guerrero, y Michoacán.
- Derechos por Alumbrado Público: Guerrero, y Tamaulipas.
- Derechos por Expedición de Dictámenes, Certificaciones, etc.: Colima, Tamaulipas y Zacatecas
- Derechos por Uso de la Vía Pública: Tamaulipas
- Derechos por Servicio de Rastro: Guanajuato, y Tlaxcala.
- Derechos por Servicio de Estacionamiento: Guanajuato
- Derechos por Servicio de Panteones: San Luis Potosí, Tlaxcala, y Zacatecas
- Derechos por Concesiones en Parques y Jardines: Aguascalientes, y Guanajuato.
- Contribuciones Especiales: Coahuila, Chiapas, Guerrero, y Oaxaca.
- Impuesto Predial: Aguascalientes, Chiapas, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala.
- Otros (subsidios, etc.): Nuevo León, Morelos, Oaxaca, Querétaro, y Yucatán .

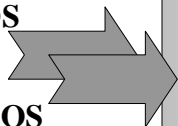


V.2. EL CASO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Cabe recordar que la descentralización administrativa es un tipo de organización a la cual se le confía la realización de algunas funciones que, originariamente corresponden a la administración pública centralizada, pero que por diversas razones o circunstancias (técnicas, administrativas, geográficas o territoriales, financieras, etc.) se ve en la necesidad de confiarlas, mediante Ley, a órganos especializados, que le auxilien en determinados aspectos o actividades.

Los organismos descentralizados de cualquier nivel de gobierno se caracterizan fundamentalmente por contar con una personalidad jurídica y un patrimonio propios ; así mismo se caracterizan por tener autonomía técnica y administrativa o de gestión que los desvincula de las relaciones de jerarquía que generalmente observan los órganos que conforman la administración de carácter central.

**LOS ORGANISMOS
PUBLICOS
DESCENTRALIZADOS**



**SON ORGANISMOS
AUXILIARES DE LA
ADMINISTRACION CENTRAL,
PARA LA REALIZACION DE
ALGUNAS FUNCIONES
PUBLICAS.
TIENEN PERSONALIDAD
JURIDICA Y PATRIMONIO
PROPIO; CUENTAN
CON AUTONOMIA TECNICA
Y ADMINISTRATIVA
DEL SECTOR CENTRAL**

En ese tenor y en comunión con la mayoría de los tratadistas del Derecho Administrativo, diremos que la descentralización puede darse por: colaboración, por servicio, o por región.

El maestro Fraga⁸ nos dice al respecto: “*La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios públicos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios, organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndoles participar en el ejercicio de la función administrativa*”.

Consecuentemente, la descentralización por colaboración constituye una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas, pudiendo ejemplificar los casos de los notarios públicos, las asociaciones de colonos, los patronatos, etc.

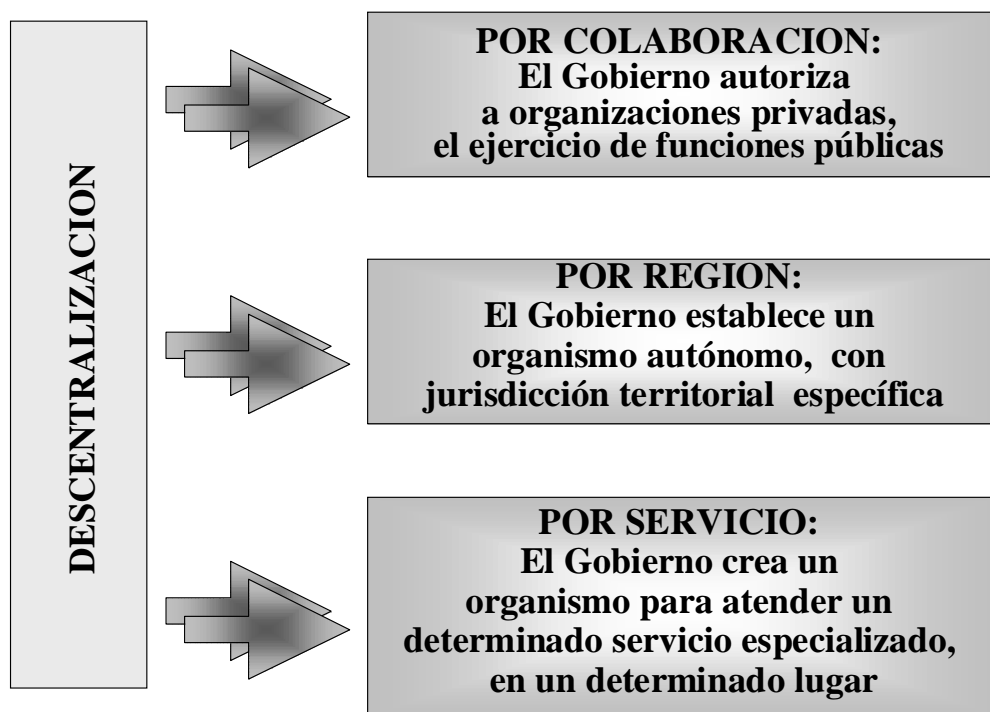
El mismo autor citado con anterioridad, indica que: “*La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en determinada circunscripción territorial; Desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden*”

8 Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 208

Algunos tratadistas coinciden en señalar a la organización municipal como el ejemplo clásico de la descentralización por región, lo cual pareciera válido, si partimos de una concepción pública y constitucional de esta entidad gubernamental.

En tal virtud, la descentralización por región se dará cuando se constituyan organismos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tengan un área (región) jurisdiccional específica. Incluso en algunos casos, las autoridades de dichos organismos emanan precisamente de la voluntad de los residentes del lugar de que se trate (delegación municipal que se constituya como organismo descentralizado).

Por su parte, la descentralización por servicio, como modalidad administrativa implica la creación de organismos autónomos con características jurídicas y patrimoniales como las ya indicadas en los otros dos tipos de descentralización, con la salvedad de que en este último caso, dichos organismos atienden un servicio o una función gubernamental específica como son los casos del servicio de agua potable y alcantarillado y el de la función catastral, entre otros.



Veamos a continuación algunos casos específicos donde, al parecer, las disposiciones legales, están delegando o cediendo ciertas y determinadas atribuciones impositivas a los organismos descentralizados:

❑ **Ley de Ingresos del Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; para el ejercicio fiscal 1999, publicada en el periódico Oficial el 26 de Diciembre de 1998**

El artículo 12 (Derechos por los servicios de Agua Potable y Alcantarillado), indica que el pago de los derechos por servicio de Agua Potable y Alcantarillado, se hará de acuerdo a las tarifas que para el mismo autorice la Junta o Concejo Administrativo del Organismo Descentralizado que proporcione estos servicios y en su caso, el H. Ayuntamiento Constitucional de Tuxtla Gutiérrez.

❑ **Ley de Ingresos para el Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal de 1999, publicada en el Periódico Oficial el 23 de Diciembre de 1998**

El artículo 19 (Derechos por servicio de recolección, transporte y disposición final de desechos y/o residuos sólidos prestados por el organismo operador del servicio de limpia del municipio de Puebla y/o sus concesionarios), indica en su fracción II que en el caso de establecimientos comerciales, industriales, prestadores de servicios, empresas de diversiones y espectáculos públicos, hospitales y clínicas, los derechos se ajustarán a lo que establezcan los usuarios con el concesionario mediante convenio aprobado por el organismo operador del servicio de limpia del municipio de Puebla, hasta por los montos máximos que se establecen en una tarifa.

El artículo 20 (Derechos por servicios especiales prestados por el organismo operador del servicio de limpia del municipio de Puebla y/o sus concesionarios), prevé el caso de que los derechos por la prestación de servicios especiales, cuando así proceda se pagarán en función al costo de arrendamiento de las horas máquina o fracción, y de las horas hombre o fracción utilizadas en los servicios prestados, dependiendo del grado de especialización en los mismos. En los demás casos el costo de estos servicios se sujetará a lo que establezcan los usuarios con el Organismo Operador del Servicio de Limpia del Municipio de Puebla.

Complementariamente a lo anterior y tal y como se desprende del análisis a la legislación existente en materia de agua potable y alcantarillado, resulta al parecer, bastante común, el hecho de que se faculte o autorice a los Consejos de Administración o de Gobierno de los organismos públicos descentralizados (e incluso, en algunos casos, de concesionarios), para aprobar las cuotas y tarifas correspondientes a los servicios de agua potable y alcantarillado.

Algunos casos concretos detectados del análisis a la legislación respectiva son los siguientes:

❑ **Ley de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Aguascalientes.**

El artículo 22, fracción V de esta Ley, faculta a los organismos operadores municipales, para aprobar las tarifas o cuotas por los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento, saneamiento y manejo de lodos, así como requerir, cobrar o gestionar su cobro en los términos de Ley ; así mismo, en su caso, aprobar las tarifas a las que se sujetará la prestación al público de la conducción, distribución, potabilización y suministro de agua potable por los organismos que previene esta Ley.

Por su parte, el artículo 85, menciona que el consejo directivo del organismo operador municipal, o en su defecto, la comisión estatal de agua potable y alcantarillado, aprobarán las cuotas o tarifas de cada uno de los sistemas de agua potable y alcantarillado a su cargo

❑ **Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Baja California Sur.**

El artículo 39 D, fracción II de esta Ley, dispone que es atribución de los Consejos de Administración de los Organismos Operadores, el aprobar las propuestas de las tarifas para el cobro de los servicios

❑ **Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche.**

El artículo 22, fracción V de la Ley, indica que es facultad del organismo operador municipal, aprobar las tarifas o cuotas por los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y manejo de lodos, así como requerir, cobrar o gestionar su cobro en los términos de Ley. Así mismo, en su caso, aprobar las tarifas a las que se sujetará la prestación al público de la conducción, distribución, potabilización, suministro o transportación de agua potable.

❑ **Ley Para Regular la Prestación del Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Colima.**

El artículo 20, fracción IV de esta Ley, fija que es facultad de los organismos operadores municipales, el aprobar las tarifas o cuotas por los servicios de agua potable y alcantarillado, tratamiento, saneamiento y manejo de lodos, así como requerir, cobrar o gestionar su cobro en los términos de Ley.

❑ **Ley que Regula la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en el Estado de Guanajuato.**

El artículo 62 de esta Ley, dispone que para cualquier modificación de las tarifas, el consejo de administración de la comisión estatal deberá elaborar un estudio que

justifique las nuevas tarifas, las que serán aprobadas por la comisión estatal de agua y saneamiento o por el organismo operador de los servicios, según corresponda.

❑ **Ley del Sistema Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero.**

El artículo 16, fracción VIII de esta Ley, prevé como facultad del Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, el aprobar las tarifas del consumo de agua potable.

❑ **Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León.**

El artículo 40 de esta Ley, señala que las cuotas y tarifas que apliquen los distintos organismos operadores, serán aprobadas por las siguientes instancias:

1. En las zonas conurbadas cuyos servicios se presten por los organismos públicos descentralizados o concesionarios, su aprobación será por el Estado, a través del Ejecutivo, a propuesta del Consejo de Administración, en los términos de lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera del Estado.
2. En los Municipios cuyos servicios se presten por organismos públicos descentralizados municipales, a propuesta de la Junta de Gobierno de estos mismos, su aprobación corresponderá al Ayuntamiento.
3. En el caso de los municipios, si el servicio es prestado por concesionarios, las cuotas o tarifas serán aprobadas por el Ayuntamiento.
4. En el caso de organismos intermunicipales, se estará a los convenios que celebren los municipios correspondientes.

Las cuotas o tarifas una vez aprobadas, serán publicadas en el periódico oficial del Estado, y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad.

❑ **Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Oaxaca.**

El artículo 104 de esta Ley, menciona que la Junta de Gobierno del organismo operador respectivo o el Instituto Estatal del Agua, aprobarán las cuotas y tarifas, por la conexión y reconexión de cada uno de los sistemas de agua potable y alcantarillado a su cargo.

❑ **Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo.**

El artículo 68 de esta Ley, indica que los servicios de agua potable y alcantarillado se cobrarán a los usuarios con base a las cuotas o tarifas que sean aprobadas y

expedidas por el Consejo Directivo de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, de conformidad con esta Ley, las que serán diferenciales de acuerdo con el consumo efectuado.

❑ **Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora.**

El artículo 20, fracción IV de esta Ley, señala que es facultad del organismo operador municipal, aprobar las tarifas o cuotas por los servicios de agua potable y alcantarillado, tratamiento, saneamiento y manejo de lodos, así como requerir, cobrar o gestionar su cobro en los términos de Ley ; así mismo, en su caso, aprobar las tarifas a las que se sujetará la prestación al público de la conducción, distribución, suministro o transportación de agua potable.

Adicionalmente, la fracción XIII del mismo dispositivo, indica que es facultad del organismo operador, fijar y autorizar las tarifas o cuotas que cobren las empresas concesionarias en los servicios de agua potable y alcantarillado.

De igual manera, el artículo 81, prevé que la junta de gobierno del organismo operador municipal o Intermunicipal respectivo o, en su defecto, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado, aprobarán las cuotas y tarifas de cada uno de los sistemas de agua potable y alcantarillado a su cargo.

❑ **Ley para regular la prestación de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Tamaulipas.**

El artículo 52 de esta Ley, prevé que los organismos operadores establecerán las tarifas correspondientes, las cuales deberán someterse para su aprobación a la Secretaría de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos, y publicarse en el periódico oficial del Estado.

❑ **Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Tlaxcala.**

El artículo 75 de esta Ley, establece que la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, establecerá las tarifas correspondientes, que deberán publicarse en el periódico oficial del Estado.

❑ **Ley de Agua y Saneamiento del Estado de Veracruz.**

El artículo 22, fracción VI de esta Ley, menciona que es facultad del Consejo de Administración de la Comisión Estatal, autorizar las tarifas que se aplicarán para el cobro de los servicios de agua y saneamiento de las localidades atendidas.

V.3. EL CASO DE LAS JUNTAS CATASTRALES U ORGANOS EQUIPARABLES

En nuestro actual sistema jurídico - Constitucional, como ya se ha indicado en anteriores apartados, no resulta bien visto el hecho de que un ente, cualquiera que este sea, asuma atribuciones aparentemente reservadas en forma expresa al Poder Legislativo, como resulta ser el ejercicio de la Potestad Tributaria; no obstante, en el caso que nos ocupa, resulta aparentemente aun más vejatorio de este principio, pues, como es del dominio público, a través de las juntas catastrales o de organismos equiparables, se definen los valores que a la postre resultarán ser la base imponible para el pago de una serie de tributos relacionados con la propiedad inmueble (predial, adquisición de inmuebles, licencias, permisos, etc.), resultando entonces, que en ocasiones, personas que no tienen el carácter de autoridad, ni tampoco forman parte de la administración pública, fijan dichos valores.

El tratadista Polo⁹ señala al respecto: ***“Una Ley tributaria que deje a la discreción del agente del fisco la configuración de uno de los elementos esenciales del tributo que establece, sería inconstitucional, por que ese elemento sería creado por la autoridad administrativa encargada de aplicarlo; en consecuencia, no se daría el gravamen en su aspecto formal.***

Y si bien el hecho de que quede en manos de la autoridad fiscal exactora, uno de esos elementos, incide de manera directa en violación del principio de legalidad, también deja al contribuyente expuesto a la más grave inseguridad, pues no está determinado totalmente el tributo en el ordenamiento general, sino en el capricho de aquella y, evidentemente, cuando se afirma que la contribución es materia reservada de la Ley, debe, en consecuencia, comprender la determinación del sujeto pasivo, el objeto, la tasa, bases y todos aquellos factores cuya omisión harían nugatoria la inclusión de los demás elementos de dicho ordenamiento, y si en su caso fuera la base del gravamen, se dejaría entonces indefenso al causante frente al arbitrio de quien puede decidir por sí el quantum de su obligación, incurriendo con ello, igualmente en violación de los requisitos de equidad y de proporcionalidad que establece el artículo 31, fracción IV, Constitucional”.

En apoyo a esta visión se encuentra la siguiente Tesis¹⁰:

“VALOR CATASTRAL COMO BASE DEL IMPUESTO PREDIAL. SU DETERMINACION NO DEBE QUEDAR AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICU-

⁹ Polo Bernal Efraín, Op. Cit : Pág. 314 y ss.

¹⁰ Informe 1984, segunda sala, tesis 143, págs. 125 a 127

LOS 14, FRACCION I Y 46 DE LA LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE MEXICO, POR VIOLACION A LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 DE LA CARTA MAGNA.-

Es inexacto que la Ley de Catastro del Estado de México no pueda violar lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución por contener únicamente lineamientos y bases para la determinación del valor catastral. En efecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Hacienda del estado de México ese valor catastral es la base para determinar el monto del impuesto, de tal forma que sí puede infringir el principio que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, conforme al cual la Ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria; es decir, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, el objeto, la base y la cantidad de la prestación, de tal modo que a las autoridades exactoras no les quede ningún margen de discrecionalidad en cuanto a su determinación, sino que su función se construye a aplicar a los casos concretos las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad por el Poder Legislativo. Del análisis conjunto de los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México, este último en relación con los diversos 38, 39 y 40 de la propia Ley, se advierte que facultan a la Dirección de Catastro para fijar el valor catastral de un predio mediante avalúos de gabinete, con base en clasificaciones generales de tipos de edificaciones y los instructivos que apruebe el ejecutivo, de manera que se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la fijación del valor catastral de los predios, que constituye uno de los elementos característicos y fundamentales del impuesto ya que este valor catastral es la base para la fijación del impuesto predial de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Hacienda del Estado de México - - - - - "

Ahora bien, y tal y como se desprende del análisis a la legislación catastral de nuestro país, resulta bastante común el hecho de que sean precisamente las juntas catastrales municipales y/o institutos u órganos equivalentes, los encargados de elaborar y aprobar en su caso, los precios unitarios de terreno y construcciones, que como es sabido, en la mayoría de los casos, resultan ser la materia prima para establecer los valores catastrales de los predios y por ende resultan ser los valores fiscales, que a su vez se utilizan para el cálculo de las contribuciones inmobiliarias.

Lo anterior implica, que al parecer, en no pocos casos, las juntas o comisiones catastrales (y en ocasiones, hasta los propios peritos valuadores), resultan directa o indirectamente facultados para fijar y establecer, además de los precios unitarios de terreno y construcción, la base de las contribuciones inmobiliarias, en especial del impuesto predial.

Algunos casos concretos, detectados del análisis de la legislación específica, son los siguientes:

❑ **Ley General del Catastro para el Estado de Coahuila.**

El artículo 30 de esta Ley, señala que el Ayuntamiento, en sesión de cabildo, estudiará los proyectos de las tablas de valores que le serán presentadas, resolviendo en un término de 15 días. Dictada la resolución, las tablas de valores generales, las de incrementos y las de deméritos, se harán del dominio público, fijándose en lugares visibles de las recaudaciones de rentas y tesorerías municipales correspondientes, publicándose por una sola vez en el periódico oficial del gobierno del Estado. La resolución emitida por el Ayuntamiento, previo acuerdo del cabildo, tendrá el carácter de definitiva.

❑ **Ley de Catastro del Estado de Colima.**

El artículo 19 de esta Ley, indica que los Ayuntamientos elaborarán los proyectos de tablas generales de valores unitarios de terreno y construcción, los que serán remitidos al Secretario de Finanzas, quien a su vez los turnará al Gobernador para su aprobación, publicándose en el periódico oficial del Estado.

❑ **Ley de Catastro del Estado de Chiapas.**

El artículo 32 de esta Ley, dispone que la Dirección de Catastro Urbano y Rural, tendrá en cualquier tiempo la atribución de determinar los valores catastrales, de conformidad a lo dispuesto por esta Ley y las Leyes de Hacienda y de Ingresos del Estado.

❑ **Ley de Catastro del Estado de Chihuahua.**

El artículo 6, fracción IV de esta Ley, indica que corresponde a la autoridad catastral municipal, formular y proponer al Ayuntamiento las tablas de valores unitarios para suelo y construcción, y en su artículo 22, menciona que los Ayuntamientos mandarán publicar en el periódico oficial del Estado, las tablas de valores unitarios para suelo y construcción aprobados.

❑ **Ley de Catastro del Estado de Durango.**

El artículo 31 de esta Ley, prevé que será la Junta Central Catastral, quien expedirá las tablas generales de valores por unidades tipo, las cuales se fijarán en lugares visibles de las recaudaciones de rentas y de las tesorerías municipales que corresponda, y se publicarán por una sola vez en el periódico oficial del Estado.

❑ **Ley de Catastro del Estado de Hidalgo.**

El artículo 11, fracción IV de esta Ley, señala como facultad de la Junta Catastral, el remitir al Ejecutivo del Estado, para su aprobación y publicación en el periódico oficial del Estado, el decreto que contenga las tablas generales de valores

❑ **Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco.**

El artículo 11, fracción VII de esta Ley, consagra como facultad del Ayuntamiento, ordenar la publicación de las tablas de valores, previa aprobación del cabildo.

❑ **Ley de Catastro del Estado de Morelos.**

De los artículos 33, 34 y 35 de esta Ley, al parecer se desprende que es la Dirección General de Catastro, la autoridad administrativa facultada para valuar los predios, quien envía al Ejecutivo Estatal para su publicación en el periódico oficial.

❑ **Ley de Catastro del Estado de Nuevo León.**

El artículo 5 de esta Ley, dispone que la Dirección de Catastro en coordinación con los Municipios, formulará los proyectos de Bases Generales de Valores por Unidades Tipo, mismos que serán revisados y aprobados en las sesiones de las juntas municipales catastrales.

De igual manera, el artículo 26, señala que los avalúos practicados con sujeción a la presente Ley, servirán de base para la determinación del Impuesto Predial....

❑ **Ley de Catastro del Estado de Querétaro.**

Pareciera que del contenido de los artículos 25 y 26 de esta Ley, se desprende que los consejos catastrales municipales, proponen al consejo catastral estatal, las tablas de parámetros de valores, a efecto de que sean dictaminadas, y una vez hecho esto, la dirección de catastro ordena su publicación en el periódico oficial del Estado.

❑ **Ley de Catastro del Estado de Quintana Roo.**

El artículo 18 de esta Ley, menciona que para determinar el valor catastral de cada predio urbano y suburbano, se aplicarán los valores que contengan las tablas de valores unitarios para la tierra y para los diferentes tipos de construcción que al efecto elabore la dirección general de catastro y sean autorizados por el Ejecutivo del Estado. Adicionalmente, el artículo 22, indica que para aplicaciones fiscales, se utilizará el valor catastral técnicamente determinado por la dirección general de catastro.

❑ **Ley de Catastro del Estado de San Luis Potosí.**

El artículo 18 de esta Ley, dispone que la aprobación de la zonificación catastral y de los valores unitarios de suelo y construcción, corresponderá al Consejo Técnico Catastral Estatal

❑ **Ley de Catastro del Estado de Sonora.**

El artículo 17 de esta Ley, indica que el valor catastral será determinado por el Instituto Catastral y Registral, el cual podrá ser provisional o definitivo. En ambos casos, el valor surtirá sus efectos a partir del día siguiente a aquél en que fuere fijado. Complementariamente, el artículo 18 menciona que las tablas de valores deberán ser aprobadas por el Secretario de Finanzas y publicados en el boletín oficial del gobierno del Estado

❑ **Ley de Catastro del Estado de Tamaulipas.**

El artículo 26 de esta Ley, señala que corresponde a los Ayuntamientos la aprobación de los valores unitarios para el terreno y los diferentes tipos de construcciones, que servirán de base para determinar los valores catastrales. Los valores unitarios aprobados deberán ser publicados en el periódico oficial del Estado.

❑ **Ley de Catastro del Estado de Zacatecas.**

El artículo 14 de esta Ley, indica que la aprobación de los valores unitarios del suelo y de construcción, se hará cada año, por la Secretaría de Finanzas a propuesta de la Dirección de Catastro y por los Ayuntamientos a través del Presidente Municipal, en términos de la presente Ley.

V.4. EL CASO DE LOS CONCESIONARIOS

Los derechos que derivan del otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos municipales, dan origen a un esquema de administración de los derechos de carácter fiscal, distinto a cualquier otro que ya se hubiere comentado.

Recordemos que por lo que respecta al gobierno federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en sus artículos 27 y 28, que el gobierno puede otorgar concesiones o permisos a los particulares para que éstos puedan explotar, usar o aprovechar recursos naturales de la nación y para prestar servicios públicos de competencia exclusiva del Estado.

Por lo que se refiere a los servicios públicos de carácter municipal, las Leyes Orgánicas de este ámbito de gobierno, por lo general, precisan y definen el procedimiento correspondiente para la concesión de bienes y servicios de dominio y competencia municipal, difiriendo en su caso, el tipo de bien o servicio a concesionar, los tiempos, requisitos, etc.

Consecuentemente, el Municipio puede obtener ingresos (vía derechos) por la prestación directa de los servicios públicos a su cargo, pero también puede obtener ingresos por concepto de derechos, por la concesión de los servicios públicos a su cargo.

Lo anterior en modo alguno implica que la concesión de un servicio público, exime al municipio de sus responsabilidades, es decir, cuando se otorga una concesión para la prestación de un servicio público, las autoridades correspondientes no confieren una delegación total de sus facultades y responsabilidades, tanto de carácter legal como económico.

Dentro de este aspecto, el municipio tiene el derecho y la obligación de conocer cómo se presta el servicio concesionado, los recursos económicos que el servicio genera, las políticas de concesiones, la base de usuarios del servicio, la infraestructura técnica y financiera que el concesionario maneja para la prestación, mantenimiento, mejora y ampliación del servicio, etc.

El conocimiento de todos estos aspectos permite al municipio conformar mejor sus planes y programas de desarrollo, así como definir con mayor claridad sus políticas de ingresos, gastos, deuda, precios y tarifas de los servicios públicos, entre otras

Evidentemente y de conformidad con el análisis de la legislación local vigente, se puede determinar que en el caso de algunos concesionarios en la prestación de determinados servicios públicos, como en el caso del agua potable y la recolección de desechos sólidos (basura), se desprende que los Consejos de Administración de los Organismos operadores y en su caso concesionarios, pueden tener atribuciones no sólo de proponer cuotas y tarifas, sino de fijarlas.

V.5. OTROS CASOS

La participación de la comunidad en la identificación y solución de los problemas comunes que enfrentan, constituye uno de los pilares más sólidos para la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional, estatal y municipales a cargo del sector gubernamental.

Sentíes¹¹ nos comenta: ***“La tradición constitucional perfila al Municipio como el sustento de nuestra democracia, como la base de gobierno con quien las voluntades ciudadanas tienen un primer contacto inmediato. La participación de los habitantes de un Municipio en las tareas municipales es una necesidad que no es fácil de lograr, pero que ahora más que nunca se requiere implementar y robustecer, creando los órganos, los medios y los incentivos para auspiciar y darle el tono de colaboración que exige la época contemporánea”***

Consecuentemente, entendemos por participación social, precisamente, la participación de las personas que integran las comunidades con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.

Hoy en día, las formas de organización de la participación ciudadana en México, son muy variadas ; sin embargo, destacan aquellas que se constituyen como organismos autónomos e independientes del gobierno, como son los casos de las Juntas de Vecinos o de Colonos, y de los Consejos de Colaboración Municipal, que no obstante estar regulados por las leyes administrativas, son entidades que se forman con un carácter eminentemente voluntario, o sea, por la propia iniciativa y voluntad de los vecinos.

Por lo regular, este tipo de Consejos, Juntas o Asociaciones, se abocan a realizar obras y a prestar servicios públicos tales como :

- Construcción de aulas escolares,
- Construcción de centros de salud,
- Construcción de centros deportivos,
- Construcción de caminos,
- Adoquinado de calles y banquetas,
- Construcción de pozos profundos para el servicio de agua potable
- Recolección de basura
- Organización de festividades cívicas
- Otros.

11 Sentíes, Yolanda. *Organización de la participación ciudadana. Secretaría de Gobernación. C. N. E. M : Pág. 46*

Lo anterior implica que la participación ciudadana en las funciones del gobierno, particularmente en los asuntos de carácter local, se encuentra regulada en las Leyes Orgánicas Municipales y en las Leyes de Planeación, las cuales por lo general amparan un capítulo que denominan “De los Organismos Auxiliares de la Administración”

EFECTOS HACENDARIOS DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, EN MATERIA DE POTESTADES Y CAPACIDADES TRIBUTARIAS A LOS MUNICIPIOS

Como es por todos conocido, el artículo 115 Constitucional fue reformado en 1999, (Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1999, y con vigencia, en lo general, a partir del 22 de Marzo del 2000), y en la materia que nos ocupa, sufrió la última de las frustraciones del siglo y del milenio, pues se quedó a un paso de materializar uno de sus más grandes anhelos : el que se le reconociera constitucionalmente, el ejercicio de ciertas y determinadas potestades tributarias ; y para ilustrar lo que aconteció, se transcribe¹² el cuadro comparativo siguiente, en el que encontramos en la columna izquierda el texto previo a la reforma, en la cual se han **subrayado y resaltado en negritas** lo que se modificó o se derogó; mientras que en la columna derecha encontramos el texto aprobado por el Constituyente permanente, en donde las adiciones y reformas se encuentran en **negritas y cursivas**.

No obstante y sólo como elemento de reflexión, se comenta a continuación el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores (pues ya había sido aprobado por la de Diputados por 387 votos, el 15 de Junio de 1999), en donde con dispensa de segunda lectura, se aprobó en lo general y en lo particular por 86 votos y se envía a las Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales del artículo 135:

La Comisión dictaminadora del Senado, comparte la consideración de la Cámara de Diputados en el sentido de que “Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política, jurídica y educativa en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre¹³”

En este orden de ideas, la Comisión dictaminadora de la Cámara de Senadores, consideró:

¹² Tomado de “El artículo 115 Constitucional y sus reformas”, revista Hacienda Municipal Número 68, pág. 21 y ss.

¹³ Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales, fortalecimiento del federalismo y estudios legislativos, de la Cámara de Senadores. Pág. 11

- “8.- La reforma al artículo 115 que entró en vigor en 1984, fue importante en tanto que implantó no sólo la libertad que el Municipio tiene para la administración de su patrimonio, sino proporcionaba también los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal. La reforma también precisó cuáles serían los servicios públicos que corresponde prestar al Municipio, en forma exclusiva o coordinadamente con los Estados, con lo cual se alejó a la institución municipal de las frecuentes intromisiones que los gobiernos estatales realizaron en otros tiempos
- 9.- Si bien las modificaciones anteriores constituyeron un parteaguas en la historia municipal, fueron insuficientes a la luz de la nueva realidad socio-política imperante a lo largo y ancho del territorio nacional. Es por ello que el Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, reconoció la necesidad de una mayor participación de los Estados y Municipios en la vida nacional, por lo que, de acuerdo a sus lineamientos, se efectuó una reasignación de recursos, responsabilidades y atribuciones entre los tres órdenes de gobierno. En este contexto se construye el nuevo federalismo mexicano como un instrumento redistributivo y compensatorio que propicia un desarrollo regional más equitativo, basado en la descentralización de funciones, recursos y programas públicos y el impulso a la vida municipal.
- 17.- Si bien la minuta con proyecto de decreto remitida por la H. Colegisladora (Cámara de Diputados), contiene las propuestas de reformas y adiciones, a consideración y juicio de las Comisiones Unidas Dictaminadoras que presentan este proyecto, ***estiman que es conveniente efectuar algunas correcciones de estilo a dicha minuta***
- 18.- Estas Comisiones Unidas, ven con preocupación la redacción propuesta por la Colegisladora para lo que sería el párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, ya que tal y como está redactado en la minuta, ***pareciera ser que la asociación entre municipios de diferentes Estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos, con lo que se cambiaría radicalmente la concepción originaria del Estado Federal, al hacer a los Municipios y no a los Estados la base de esta organización política***

Que consecuentemente no podrá interpretarse de otra forma y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración y mucho menos de gobierno

Que la figura de los municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del pacto federal, que son los Estados de la República

Que por tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución Federal establece como concurrentes con los Estados de la República, con la Federación, como son los educativos, los de salud, de protección al medio ambiente, de administración y uso de suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente, los relativos a asuntos fiscales.

Que en suma, la reforma responde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México, pero sin afectar a las entidades del pacto federal en que se funda el estado mexicano.

Consecuentemente, cabe decir finalmente, que para complementar y acotar en su perfecta dimensión este intento de mejorar la descentralización y el federalismo por la vertiente municipalista, el Congreso de la Unión, deberá abocarse enseguida a desarrollar la reforma del artículo 124 constitucional, para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las entidades federativas y precisar los principios fundamentales de su soberanía interior y su régimen de relaciones entre el gobierno federal y el gobierno municipal.

TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, PREVIO A LA APROBACION DE LA REFORMA	REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION Y LA MAYORIA DE LOS CONGRESOS LOCALES
Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:	Artículo 115.- ...
I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.	I.- Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.
Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección directa o por nombramiento o por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.	...
Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.	...
	<i>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</i>
En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos.	En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán

TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, PREVIO A LA APROBACION DE LA REFORMA	REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION Y LA MAYORIA DE LOS CONGRESOS LOCALES
	<i>cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.</i>
II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.	II.- ...
Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;	Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal , que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal
	<i>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</i> <i>Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.</i>
	b) <i>Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</i>
	c) <i>Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</i>
	d) <i>El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</i>
	e) <i>Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</i>

TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, PREVIO A LA APROBACION DE LA REFORMA	REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION Y LA MAYORIA DE LOS CONGRESOS LOCALES
	<i>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.</i>
III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes , tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:	III.- Los Municipios tendrán a su cargo <i>las funciones</i> y servicios públicos siguientes:
a) Agua potable y alcantarillado;	a) Agua potable, <i>drenaje</i> , alcantarillado, <i>tratamiento y disposición de sus aguas residuales</i> ;
b) Alumbrado publico;	b) ...
c) Limpia;	c) Limpia, <i>recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos</i> ;
d) Mercados y centrales de abasto;	d) ...
e) Panteones;	e) ...
f) Rastro;	f) ...
g) Calles, parques y jardines;	g) Calles, parques y jardines <i>y su equipamiento</i> ;
h) Seguridad pública y tránsito; e	h) Seguridad pública, <i>en los términos del artículo 21 de esta Constitución. policía preventiva municipal</i> y tránsito; e
i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.	I) ...
	<i>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</i>
Los municipios de un mismo Estado , previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley , podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios que les corresponda;	Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios <i>públicos o el mejor ejercicio de las funciones</i> que les correspondan. <i>En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.</i>

TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, PREVIO A LA APROBACION DE LA REFORMA	REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION Y LA MAYORIA DE LOS CONGRESOS LOCALES
IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso;	IV.- ...
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.	a) ...
Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguna 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.	b) ...
c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.	c) ...
Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas . Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán de exentos de dichas contribuciones.	Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederá exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público .
	<i>Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</i>
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 lo los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.	Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios , revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por lo los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, PREVIO A LA APROBACION DE LA REFORMA	REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION Y LA MAYORIA DE LOS CONGRESOS LOCALES
	<i>Los recursos que integran la hacienda municipal, serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen, conforme a la ley</i>
<p>V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p>	<p>V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) <i>Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</i> d) <i>Autorizar</i>, controlar y vigilar la utilización del suelo, <i>en el ámbito de su competencia</i>, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y <i>en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</i> h) <i>Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e</i> i) <i>Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.</i> <p><i>En lo conducente</i> y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p>
<p>VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;</p>	<p>VI.- ...</p>

TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, PREVIO A LA APROBACION DE LA REFORMA	REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION Y LA MAYORIA DE LOS CONGRESOS LOCALES
	VII.- <i>La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</i>
VII.- El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados , tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y	El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;
VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.	VIII.- ...
Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.	...
IX.- Derogada.	IX.- ...
X.- Derogada.	X.- ...
	TRANSITORIOS
	PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.
	SEGUNDO.- Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril de 2001. En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.
	TERCERO.- Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de

TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, PREVIO A LA APROBACION DE LA REFORMA	REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION Y LA MAYORIA DE LOS CONGRESOS LOCALES
	<p>que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción correspondiente de la solicitud.</p> <p>En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia del estado al municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.</p> <p>En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.</p>
	<p>CUARTO.- Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.</p>
	<p>QUINTO.- Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los Estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.</p>
	<p>SEXTO.- En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente Decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.</p>

En el cuadro comparativo, claramente se puede observar, cuáles son las partes que se reformaron, adicionaron o derogaron del texto constitucional, por lo que haremos algunos comentarios, con respecto a dichas adecuaciones, las cuales podemos dividir en dos aspectos, las que influyen directamente en la materia hacendaria, que son las realizadas en la fracción IV y en el artículo quinto transitorio; y aquéllas que sólo en forma indirecta influyen en la Hacienda Municipal, como es el caso de la fracción III.

- FRACCION IV

El primer párrafo y los incisos del a) al c), no son modificados, por lo cual el principio de la libre administración de la hacienda municipal y que ésta se integrará de los rendimientos de los bienes que le pertenecen al municipio; las contribuciones que les aprueban las legislaturas, específicamente y en forma exclusiva sobre la propiedad inmobiliaria; de las participaciones federales y de los derechos por la prestación de los servicios públicos, siguen vigentes, en los mismos términos.

En el siguiente párrafo después del inciso c), en el texto anterior, se establecía que los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios, estarían exentos de toda contribución inmobiliaria, mientras que ahora, se establece la excepción de que si dichos inmuebles pertenecen a entidades paraestatales o están en manos de particulares, y no son utilizados en el propósito del objeto o se destinen a cuestiones administrativas, sí pagarán dichas contribuciones; es decir, dejarán de estar exentos.

Ahora bien, en cuanto a dicha excepción en los bienes del dominio público de la federación (por lo que ve a los Organismos Descentralizados), ésta ya se encuentra en el artículo 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, en la que específicamente, se establece lo siguiente:

Art. 34.- “Están destinados a un servicio público y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2^o14:

VI.- Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

14 “Son bienes de dominio público, aquéllos que están destinados a un servicio público”.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto”.

Ahora bien, a nivel local, sólo algunos de los estados reformaron su legislación en este sentido; sin embargo, la mayoría sólo contempla que los bienes de los organismos descentralizados son bienes destinados al servicio público y por lo tanto del dominio público y en ese tenor, exentos de contribuciones inmobiliarias y servicios públicos, lo cual, ahora con la adición hecha al artículo 115 constitucional, deberá modificarse en el mismo sentido, determinándose que sólo aquéllos bienes que se destinen al objeto del mismo, estarán exentos; mientras que todos los demás bienes como las unidades administrativas, tendrán la obligación de pagar las contribuciones correspondientes.

Además, en esta excepción, también se contemplan aquellos bienes del dominio público, que se encuentren en manos de particulares, como pueden ser aquellos que estén en concesión, como la Zona Federal Marítimo Terrestre o algunos templos en manos de las asociaciones religiosas, es decir, que con esta reforma, los municipios se benefician en gran medida, ya que podrán incluir en su padrón de contribuyentes del Impuesto Predial y servicios públicos, a todos estos bienes que hasta antes de las reformas no tenían contemplados, siempre que se realicen las adecuaciones normativas pertinentes .

La siguiente adición a esta fracción, consiste en que sean los municipios, los que propongan a la legislatura las cuotas, tasas o tarifas aplicables a sus contribuciones, aunque dicha atribución ya se encuentra regulada en la mayoría de las Constituciones Estatales y/o en sus Leyes fiscales. El hecho de elevar a rango constitucional esta disposición, refleja la voluntad del Constituyente Permanente de ampliar el ámbito de competencia de los municipios.

Dicha disposición se contiene actualmente, cuando las leyes locales les otorgan el derecho a los Ayuntamientos de presentar sus iniciativas de ley, siendo más amplia esta atribución en la legislación local, ya que no sólo se refiere a un elemento de sus contribuciones, sino a cada uno de éstos.

En este mismo párrafo, se establece que los municipios son competentes para presentar a la legislatura las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones inmobiliarias, lo cual, para algunos municipios, verdaderamente es un beneficio, sin embargo en algunos casos, ya eran los municipios quienes a través de Cabildo aprobaban dichas tablas.

En el siguiente párrafo, relativo a la revisión de las Cuentas Públicas Municipales por parte de la Legislatura Estatal, se adiciona la palabra “fiscalizarán”, lo cual al

parecer refuerza la facultad de control que el Congreso Local tiene sobre los municipios, ya que pareciera que no sólo se va a limitar a revisar las cuentas municipales, cuando los Ayuntamientos se las presenten, sino que tendrá la facultad para solicitar, en el momento que así se requiera, cualquier documento o justificación para determinadas erogaciones, así como la profundización y especificidad de las revisiones.

En el último párrafo de esta fracción, encontramos al parecer una aclaración de que serán los ayuntamientos quienes ejercerán sus recursos en forma directa; decimos que es una aclaración, ya que esto se puede entender, desde el primer párrafo de la fracción IV, en la que se establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda; sin embargo, esta disposición viene a reforzar la libertad del municipio en la administración de su hacienda, para lo cual si así es su deseo, podrá ejercer sus recursos de forma indirecta, es decir, facultando a un tercero para su utilización.

• ARTICULO QUINTO TRANSITORIO

El artículo quinto transitorio, establece que antes del ejercicio fiscal del 2002, deberán ser adaptados los valores unitarios de suelo que se utilizan como base para el cobro de contribuciones inmobiliarias, para que sean equiparables a los valores de mercado de dichas propiedades, mencionando también que las tasas aplicables también deberán ser adecuadas, con el fin de no romper los principios de proporcionalidad y equidad, que menciona la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

En principio, pareciera que con estas adecuaciones que se le hagan a los valores catastrales, el municipio aumentará considerablemente sus ingresos, principalmente a través del Impuesto Predial; sin embargo, hay que recordar que en la actualidad, en la mayoría de los Estados, las tasas o cuotas de dicho impuesto son muy elevadas, con el fin de compensar la gran diferencia de los valores catastrales que son muy bajos, por lo que como bien dice el artículo transitorio, no sólo deberán modificarse las tablas sino que también se deberán modificar las tasas de manera proporcional y equitativa, con el fin de que los contribuyentes de dichos ingresos municipales, no sólo no se inconformen por el incremento de su Impuesto Predial (principalmente), sino que continúen pagándolo.

Por otra parte, la fracción III, en su último párrafo, establece la posibilidad de que los municipios puedan coordinarse o asociarse entre sí, para el mejor ejercicio de sus funciones, ya sea entre los municipios de un mismo estado o con municipios de distintos estados, en este último caso, con la aprobación de las legislaturas correspondientes, lo cual implicaría de ser así, que los municipios podrán realizar convenios de coordinación hacendaria, en cualquiera de sus campos o funciones, lo que es muy benéfico para los municipios, ya que de alguna manera amplían su jurisdicción, a través de dicha coordinación.

El artículo segundo transitorio, establece que las Legislaturas estatales tienen un año, a partir de que entren en vigor las reformas¹⁵, para adecuar su legislación local, en lo concerniente a lo que dichas reformas establecen.

- Los Congresos Locales tendrán que reformar sus constituciones en el artículo respectivo al municipio, ya que en la mayoría de éstas, reproducen el artículo 115 constitucional, y aquéllas otras en las que se encuentren disposiciones distintas a las que se establecen en las reformas.
- Otra de las leyes que deben ser forzosamente reformadas son las Leyes Orgánicas Municipales, en donde se establecen las facultades de los Ayuntamientos, en lo relacionado a la proposición que tendrán que hacer de las tasas, cuotas o tarifas de sus contribuciones inmobiliarias y con respecto a las tablas de valores.
- Las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipales, también deberán ser modificadas en relación con la excepción a la exención de los bienes del dominio público.
- La Ley de Catastro, en relación con las tablas de valores y la actualización de éstas en la equiparación de los valores de mercado.
- Y algunas otras, como son las Leyes de Bienes Estatales y Municipales, o las Leyes de Coordinación, en las entidades, donde tengan legislado en forma específica dichos temas, al igual que las Leyes Orgánicas de las Contadurías Mayores de Hacienda.

CONCLUSION.

A lo largo del presente estudio, se ha ponderado una aparente aberración o herejía jurídico - Constitucional, quizás calificable como atentatoria de nuestro sistema actual de división de poderes¹⁶ y de responsabilidades gubernamentales ; no obstante, consideramos con todo respeto, que el Derecho Constitucional Fiscal o Tributario, como ciencia, debe responder a las necesidades y requerimientos de la población y de las mismas autoridades encargadas de gobernar; que por supuesto no son estáticas ni inamovibles, sino todo lo contrario, y la norma o regla jurídica, debe adecuarse a su realidad y entorno, y no a la inversa, para así poder justificar su existencia.

¹⁵ 90 días después de que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación (artículo 1° transitorio).

¹⁶ La doctrina clásica de la división de poderes radica en que, cuando el poder público se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y dos o más de estos poderes se reúnen en uno sólo, se viola dicho principio ; pero, cuando el poder no se divide, como en el caso Municipal, entonces no se puede materializar dicha violación ; o dicho de otra forma, no se pueden reunir dos poderes que no se encuentran divididos.

Hemos analizado y documentado algunas excepciones al principio, al parecer rígido, de no delegar o ceder el ejercicio de la Potestad Tributaria (por quien originalmente la tiene asignada); sin embargo, hemos visto cómo tanto a nivel Federal, como a nivel Local, no son pocos los casos previstos donde esto sucede, y que nos dan una clara muestra de hacia dónde debemos avanzar.

El ejercicio de algunas Potestades legislativas, por y sobre todo los Ayuntamientos, se da no sólo en la materia tributaria, sino también en otros casos que tradicionalmente se reservaban o se entendían exclusivas del Poder Legislativo Local, por ejemplo, el hecho de crear un Organismo Público Descentralizado Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en los Estados de Baja California, Sonora, Nayarit y Tabasco, prevén dicha circunstancia, previa autorización del Congreso de que se trate, por lo que podemos hablar de una delegación o refrendo condicionado, pero delegación al fin y al cabo. Otro caso es el de la expropiación y la venta de inmuebles por el Ayuntamiento, situaciones que se establecen en Baja California, Baja California Sur y Puebla, respectivamente.

Probablemente pareciera aventurado o temerario pensar en una reforma Constitucional al texto de la fracción IV de los artículos 31 y/o 115, donde se previera la atribución, general o limitada, a tributos de competencia municipal ; o bien, incluir algo parecido a lo que ya existe en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, tratándose del Ejecutivo Federal en materia de los impuestos a la importación y a la exportación, pero en este caso, en favor de las autoridades municipales.

De cualquier forma, y utilizando una metáfora, la semilla está sembrada y al parecer se encuentra germinando; depende ahora del cuidado de los jardineros y del abono que se utilice, para que florezca y dé el fruto esperado.