

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION



EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA GENERADO EN
LAS ENAJENACIONES DE INMUEBLES COMO
NUEVA FUENTE DE INGRESO PARA LOS
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON

Por

SERGIO ARTURO SALINAS GONZALEZ

Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
con especialidad en Area Administrativa

MARZO DE 1996

TM

KJ1021

.M6

S2

C.1



1080071237

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION



Aprobación de la Tesis:

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA GENERADO EN LAS
— ENAJENACIONES DE INMUEBLES, COMO NUEVA FUENTE DE
INGRESO PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE
NUEVO LEON

Por

— SERGIO ARTURO SALINAS GONZALEZ

Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA con especialidad
en Area Administrativa

Marzo , 1996



TM

4J1021

.M6

S2



71237

**EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA GENERADO EN LAS
ENAJENACIONES DE INMUEBLES, COMO NUEVA FUENTE
DE INGRESO PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE
NUEVO LEON**

Aprobación de la Tesis:

Asesor de la Tesis

**Jefe de la División de Estudios de Postgrado o
Secretario de Postgrado o
Subdirector de Estudios de Postgrado**

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo	Página
1. INTRODUCCION	1
2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS EN MATERIA DE HACIENDA PUBLICA EN MEXICO	5
2.1 Conclusiones del Capítulo.	27
3. EL MUNICIPIO COMO PARTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	28
3.1 Fundamentación Jurídica de la Administración Pública Municipal.	29
3.2 Disposiciones Jurídicas que Regular la Administración Pública Municipal.	33
3.3 Estructura Administrativa Municipal	51
3.4 Actos Administrativos Municipales	56
3.5 Conclusiones del Capítulo	59
4. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA GENERADO EN LAS ENAJENACIONES DE INMUEBLES COMO NUEVA FUENTE DE INGRESO MUNICIPAL	61
4.1 Marco Jurídico de los Impuestos Municipales.	61
4.2 Conceptos Doctrinales del Impuesto Sobre la Renta	68
4.3 Doctrinas que Favorecen el Estudio	72

4.4	Doctrinas que no Favorecen el Estudio	85
4.5	Conclusiones del Capítulo.	89
5.	LA REALIDAD MUNICIPAL ANTE LA POSIBILIDAD DE QUE EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA GENERADO EN LAS ENAJENACIONES DE INMUEBLES SEA UNA NUEVA FUENTE DE INGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON	91
5.1	La Realidad Municipal en el Estado de Nuevo León	91
5.2	El Sistema de Administración del Impuesto	93
5.3	Conclusiones del Capítulo.	95
6.	EL NUEVO FEDERALISMO.	97
6.1	Un Concepto General	98
6.2	El Nuevo Federalismo Fiscal	100
6.3	Conclusiones Del Capítulo	112
7.	CONCLUSIONES GENERALES	114
	BIBILOGRAFIA	122
	APENDICES.	126
	APENDICE. A.- TABLAS.	127
	APENDICE. B.- TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.	134

LISTA DE TABLAS

Tabla	Página
I. Ingresos totales Federación Estado Municipio 1988/1992.	1
II. Ingresos brutos del Estado 1992.	91
III Promedio de los ingresos brutos de los Municipios del Estado 1992.	91
IV Ingresos brutos del Municipio de Monterrey 1992	91
V. Ingresos brutos del Municipio de Montemorelos 1992	91
VI Ingresos brutos del Municipio de Abasolo 1992	91
	93

PLANTEAMIENTO

Para el logro del presente estudio se partió del siguiente planteamiento: ¿Pueden pretender los Municipios del Estado de Nuevo León, el Impuesto Sobre la Renta que se genere con cargo al enajenante de un bien inmueble, como un nueva fuente de ingreso para el Municipio donde se encuentre ubicado el inmueble, con base en el artículo 115 Constitucional, de acuerdo a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 , y las respectivas reformas a la Constitución del Estado, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 28 de diciembre de 1983? Lo anterior con el objeto de ejercer la autonomía que les garantiza dicho precepto legal, y así ver realizado uno de los anhelos expresados a través de nuestra historia y en el presente; que no se dependa más del centralismo para lograr la prestación de los servicios primarios que le han sido asignados por nuestra Constitución al Municipio y al Estado, y beneficiar con ésta autonomía hacendaria el desarrollo de sus comunidades, el fortalecimiento de cada Estado y de la misma Federación.

CAPITULO 1

INTRODUCCION

El Municipio en México se encuentra lleno de carencias, que han sido provocadas por la falta de autonomía de los mismos, aunado a la diversidad social, económica y cultural de cada región, no obstante de los intentos que se han realizado por casi dos siglos por dignificarlo, y que han costado vidas y recursos a nuestra nación, es medible el resultado de su autonomía financiera mediante la comparación que se elaboró como parte de este Capítulo con el objeto de presentar un panorama de la realidad municipal en México en cuanto a la distribución de los ingresos * (INEGI, "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1992", México, 1993; e INEGI, "El Ingreso y el Gasto Público en México", México, 1994) del porcentaje de ingresos que perciben la totalidad de Municipios, del total de lo recaudado por los órdenes de gobierno Estatal y Federal, que en los años de 1988 a 1992 fue de un 85 % para la Federación, de 12 % para los Estados, y de 3 % para los Municipios, la cual se puede apreciar en la Tabla No.1 que aparece en el APENDICE A del presente. Asimismo es conveniente dar un panorama de lo diverso que es el Municipio en México , con

los siguientes datos relevantes* (INEGI, XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1990, México,1991) consistentes en que actualmente existen 2,386 Municipios en la República, que el Estado con más municipios es Oaxaca con 570 y los que menos tienen son Baja California con 4 , al igual que Baja California Sur, no obstante la superficie territorial con la que cuentan; y el Estado de Nuevo León tiene 51 Municipios; además el Municipio que más habitantes tiene es Guadalajara, Jalisco, con 1,650 000 , el que menos tiene es el de Santiago Tepetlapa, Oaxaca, con 149; y el Municipio de Monterrey cuenta con 1 068 996 habitantes. Con lo anterior se presenta como se refleja el problema de distribución de recursos y la complejidad de la conformación de los Municipios , y que nos llevó a proponer acciones que reflejen la autonomía hacendaria Municipal, tendientes a mejorar el ingreso Municipal por la vía de ingresos propios, con el objeto de que los Municipios no estén en dependencia de los referidos ordenes de gobierno para poder cumplir los cometidos constitucionales, y proponer medios para realizar dichas acciones, que permitan enfrentar con agilidad las necesidades que diariamente y de manera apremiante le exigen los ciudadanos como autoridad más cercana.

Por lo que se requirió del estudio y análisis de los antecedentes constitucionales e históricos en materia hacendaria, que se analizó en el Capítulo 2, observando la trayectoria de la autonomía hacendaria del Municipio desde el inicio de la Independencia hasta antes de la reforma al artículo 115 Constitucional del año de 1983 .

En el Capítulo 3 , se expuso la situación del Municipio como parte de la Administración Pública, haciendo mención de su fundamentación, las disposiciones que la regulan desde el punto de vista hacendario, su estructura administrativa, así como los actos administrativos municipales.

Asimismo el Capítulo 4 en su primer apartado se analizó el marco jurídico de los impuestos, que confirman la presente tesis, así como la reforma al artículo 115 Constitucional mencionada, y la correspondiente a la Constitución local, sin dejar de observar los obstáculos que existen para que logre cristalizarse la misma; y en el segundo apartado se presentó un estudio doctrinal del Impuesto Sobre la Renta, que se sirvió para tomar criterio y conocimiento del mismo analizando las doctrinas que favorecen y las que no favorecen la presente tesis, concluyéndose en dicho Capítulo la presente tesis, que se apoyó con los dos siguientes Capítulos que enseguida se describen.

En el Capítulo 5 se analizó La Realidad Municipal en Nuevo León, ante la posibilidad de que el Impuesto Sobre la Renta que se pretende para los mismos les sea otorgado ; y se propusieron las acciones para la obtención de esta nueva fuente de ingreso para los Municipios , así como sistemas para la administración del impuesto que se pretende para ellos.

Aunado a lo anterior reforzó la presente tesis , El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (Publicado en el Diario Oficial

de la Federación el 31 de mayo de 1995) presentado por el Titular del Ejecutivo Federal, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, que como se analizó en el Capítulo 6 que se denominó El Nuevo Federalismo, puede ser el instrumento que inicie el esperado incremento de los ingresos municipales propios, en especial por la propuesta de un Nuevo Federalismo Fiscal, que ha retomado la redistribución de competencias o descentralización, siendo esta última la que se pretende para el Municipio, al ejercer éste en forma exclusiva la competencia sobre el Impuesto Sobre la Renta que se genere con la enajenación de inmuebles que se encuentren en su ámbito territorial.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS EN MATERIA DE HACIENDA PUBLICA EN MEXICO

Como se indicó, se pretende dar un marco de referencia sobre lo preceptuado en materia hacendaria de los Municipios de México, a partir de el inicio de la Independencia hasta antes de las reformas al artículo 115 Constitucional de fecha 3 de febrero de 1983 , sin dejar pasar por alto los antecedentes que sobre el tema se encontraron en el Estado de Nuevo León; marco de referencia que nos servirá para estructurar y resolver el problema planteado.

Primer antecedente

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812* ("H. Congreso de la Unión, "Las Constituciones de México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1989, pág. 429)

Su vigencia fue de tres meses, la cual fue impuesta por España en un intento de dar un régimen jurídico cuando ya había estallado la Independencia de México, viene a ser el antecedente del Municipio en el México que buscaba su independencia, con un sistema tributario con relativa autonomía.

De dicha Constitución se destacan en materia hacendaria los siguientes artículos:

"Artículo 309 . Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o los alcaldes , los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político , donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Tercero: La administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Artículo 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obtenido por medio de la diputación provincial la aprobación de las cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales propios."

Segundo antecedente

El Decreto Constitucional para la América Mexicana, expedido en Apatzingan el 24 de octubre de 1814 *(Ibídem, pág.. 45 y 157)

Aún que no tuvo vigencia, esta Constitución es parte de los ideales de José María Morelos y Pavón, forjador de la Independencia Mexicana, quien pretendió el centralismo hacendario y conservó a los ayuntamientos, de la que se destacan en materia hacendaria los siguientes artículos:

***Artículo 175. Se creará cerca del supremo gobierno y con sujeción inmediata a su autoridad, una intendencia general que administre todas las rentas y fondos nacionales.**

Artículo 176. Esta intendencia se compondrá de un fiscal, un asesor letrado, dos ministros y el jefe principal, quien tendrá el nombre de intendente general, y además habrá un secretario.

Artículo 177. De las mismas plazas han de componerse las intendencias provinciales, que deberán establecerse con subordinación a la general. Sus jefes se titularán intendentes de provincia.

Artículo 178. Se crearán también tesorerías foráneas, dependientes de las provinciales, según se juzgaren necesarias para la mejor administración.

Artículo 179. El supremo congreso dictará la ordenanza que fije las atribuciones de todos y cada uno de estos empleados, su fuero y prerrogativas, y la jurisdicción de los intendentes.

Artículo 180. Así el intendente general como el de provincia , funcionarán por el tiempo de tres años.

Artículo 208. En los pueblos , villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas , los ayuntamientos y demás empleos , mientras no se adopte otro sistema ; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos."

Tercer antecedente

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822* (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión , LII Legislatura "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", Grupo Editorial, México , 1985, pág.. 115-7 y 115-8)

Se conservó a los ayuntamientos, sin especificar atribuciones hacendarias, siendo en materia hacendaria relevantes los siguientes artículos:

"Artículo 24. Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la junta nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre

Artículo 45. Reside en el jefe político la autoridad superior de la provincia, que la ejercerá conforme a las leyes , instrucciones y reglamentos vigentes.

Artículo 46. Por ahora, y mientras la independencia nacional se halle amagada por enemigos exteriores, los mandos político y militar se reunirán en una sola persona.

Artículo 91. Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24 , los ayuntamientos de las capitales de provincia , los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables, en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución."

Cuarto antecedente

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana emitido el 16 de mayo de 1823 en la ciudad de México* (Ibídem, pág. 115-8)

Establece que los ayuntamientos podrán proponer los arbitrios para las necesidades de los pueblos y contempla la

creación de un sistema de contribuciones a nivel nacional, siendo de importancia hacendaria el siguiente precepto:

***Base Quinta:.....**

El congreso (nacional del Senado)...Debe...Proponer tres sujetos para los empleos políticos, y otros tantos para los de hacienda de provincia... aprobar o reformar los arbitrios que deben proponer los ayuntamientos para las necesidades de los pueblos; fijar los gastos de la administración provincial; formar el plan de gobierno de la provincia y el sistema de contribuciones necesarias para llenar el cupo que le corresponda en los gastos nacionales y el total de los provinciales ... hacer los reglamentos y acordar las providencias que exiga el gobierno de provincia."

Quinto antecedente

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana , de fecha 31 de enero de 1824* ("Las Constituciones de México, op. cit., pág. 67 y 70)

No se menciona a los Municipios en el antecedente de la primera Constitución Mexicana, estableciendo un régimen hacendario centralizado, siendo el artículo que se refiere a lo hacendario el siguiente:

***Artículo 32. El congreso de cada estado remitirá anualmente al general de la federación nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y de los egresos de todas**

las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, de los ramos de la industria, agricultura mercantil y fabril...."

Sexto antecedente

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824* (Ibídem, pág.. 75 y 91)

Al igual que su antecedente no menciona al Municipio, y confirma el régimen hacendario centralizado, restringiendo además a los Estados para imponer contribuciones sin el consentimiento del congreso general, siendo los artículos relevantes los siguientes:

***Artículo 161. Cada uno de los estados tiene la obligación:**

VII.-De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por congreso general.

VIII.- De remitir anualmente a cada una de las cámaras del congreso general, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y de los egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de la industria agrícola, mercantil y fabril;

Artículo 162. Ninguno de los Estados podrá:

II.-Imponer sin el consentimiento del congreso general, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerlo."

Séptimo antecedente

Constitución Política del Estado Libre de Nuevo León, dada en Monterrey , el 5 de marzo de 1825* (Gobierno del Estado de Nuevo León, "Constituciones Políticas del Estado 1825 - 1857 - 1917", Talleres Linotipográficos del Gobierno del Estado de Nuevo León, México, 1950, pág. 11, 15, 28, 29, 34, 49, 50 y 54).

Es conveniente mencionar que se incluye en el contexto de las Constituciones y Normas de vigencia nacional, por ser Nuevo León el campo de aplicación de la propuesta del presente estudio, por lo que respetando la cronología de dichas leyes, le corresponde el presente lugar en el estudio. Destacándose que la calidad de ciudadano estaba sujeta al cumplimiento de las obligaciones fiscales, siendo el Congreso Estatal el que de origen ha tenido la facultad de legislar en materia hacendaria Estatal y Municipal, siendo los artículos relevantes los siguientes:

"Artículo 23. Solamente los ciudadanos, que están en ejercicio de sus derechos , pueden elegir y ser electos, para los cargos del estado. A su tiempo , el Congreso señalará la cuota de contribución, que debe ser condición, para ejercer el derecho de voz activa y pasiva en las elecciones: y lo así decretado se tendrá por constitucional.

Artículo 108. Supuesto que al estado toca proteger la seguridad de las personas , bienes y derechos de los individuos, que lo componen, debe el congreso decretar las leyes al intento: criar autoridades y ministros, que contribuyan a su ejecución y aplicación a los casos particulares: regular los gastos a este fin, distribuirlos entre los pueblos, velar sobre su legal cobro, custodia é inversión: procurar en todo el mayor bien estar posible de los individuos, a costa de los menores sacrificios . En consecuencia toca al congreso:

VI. Ordenar el establecimiento o supresión de los cuerpos municipales ó ayuntamientos: dando reglas, para su organización y determinando el territorio de su distrito.

XI. Señalar contribuciones, para cubrir los gastos públicos: repartirlas entre los distritos, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas.

Artículo 128. Al poder ejecutivo pertenece:

VII. Ejercer la superior inspección , no sólo de la hacienda pública del estado, sino de todos los fondos municipales y velar sobre que su recaudación, custodia y administración, sea arreglada a las leyes.

Artículo 230. Toca al ayuntamiento:

I. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones directas generales, para gastos de la federación y del estado, y remitirlas á la tesorería respectiva.

II. Dar parte al gobierno , ó bien al congreso , de los abusos, que note en la administración de las rentas públicas de la federación y del estado.

III. Proponer al congreso arbitrios ordinarios , para escuelas, cárcel y demás gastos del común, y extraordinarios, para objetos importantes al bien estar de los individuos, que componen el distrito. Acerca de su aprobación será oído en todo caso el gobierno.

IV. Cuidar de la recaudación y administración de propios y arbitrios, sean ordinarios o extraordinarios ; nombrando mayordomos, bajo su responsabilidad, y remitiendo cada

cuatro meses la cuenta y razón al gobernador del estado, para que glosada por la contaduría y visada por el jefe de hacienda , la pase con su informe al congreso, para su última aprobación.

V. Publicar y fijar cada un año, en los parajes más frecuentados, una plana comprehensiva de la cuenta y razón general de las entradas de propios y arbitrios, de su inversión y existencia.

VI. Cuidar de que se guarden estos caudales en un arca de tres llaves, de las cuales una tenga el alcalde primero, otra el regidor más antiguo, y otra el mayordomo : y de que en ella cada lunes , o día de la semana que fije el ayuntamiento, al tiempo de la sesión ordinaria, se introduzca lo colectado en la semana, con la debida cuenta y razón.

VII. Velar sobre la conservación y buena inversión de cualesquiera fondos de los pueblos, tomar cuentas á los administradores y dar aviso, a quién corresponda , de los abusos, que ha observado, si no fuere de su incumbencia remediarlos.

Artículo 249. Ninguna cuenta , sea la general de la tesorería principal del estado, sea de las administraciones particulares de los distintos ramos de las contribuciones, sea de propios de ayuntamiento, dejará de concluirse, glosarse y fenecerse anualmente, sin que se permita jamás, que ningún crédito activo del estado quede pendiente de un año para otro."

Octavo antecedente

Bases Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre de 1835* ("Los Derechos del Pueblo Mexicano,"Op. Cit., pág., 115-9)

No tuvo vigencia y no aporta en materia de hacienda municipal en virtud de que el ramo hacendario se dejó para la ley particular, siendo los artículos relevantes los siguientes:

"Artículo 10o. El poder ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de la última clase, sujetas y responsables al congreso general de la nación."

Noveno antecedente

Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1936 , * ("Las Constituciones de México", Op. Cit., pág., 95 y 118).

Llamada "Constitución de las Siete Leyes", fue la primera constitución centralista, la que le otorga al Municipio autonomía hacendaria relativa, ya que estaban sujetos a lo que decidieran los Prefectos y Subprefectos, quienes ejercían como Jefes políticos y Gobernadores de los Estados, siendo el precepto de importancia el siguiente:

"SEXTA, Artículo 25. Parte conducente... Estará a cargo de los ayuntamientos... la recaudación e inversión de los propios y arbitrios."

Décimo antecedente

Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1936 , del 30 de junio de 1840, suscrito en la ciudad de México* ("Los Derechos del Pueblo Mexicano",Op. Cit., pág., 115-10 y 115-11)

Se otorga a los ayuntamientos la facultad de recaudar recursos propios además de los arbitrios, siendo los artículos relevantes los siguientes :

"Artículo 146. Habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los puertos de mar, y en las demás poblaciones numerosas que designen las juntas departamentales.

Artículo 150. Los ayuntamientos se renovarán por tercios cada dos años y estará a cargo de ellos en sus funciones respectivas a la recaudación e inversión de los propios y arbitrios."

Undécimo antecedente

Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable junta legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el supremo Gobierno Provisional el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año" ("Las Constituciones de México", Op. Cit., pág.. 127 y 141)

Esta segunda constitución centralista, tuvo una vigencia de tres años, bajo el régimen de Santa Anna, y establece un control central al dar la facultad de las asambleas departamentales de aprobar los planes de arbitrios municipales , y los presupuestos de gastos de las municipalidades. Con lo que se dejó al Municipio sin posibilidades de dirigir su egreso de acuerdo a las necesidades de los gobernados, siendo los artículos relevantes los siguientes:

"Artículo 134. Son facultades de las asambleas departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Artículo 199. La Hacienda pública se dividirá en general y departamental . En el primer período de sesiones del congreso, se dará la ley, distribuyendo las rentas en las dos partes expresadas, de modo que las asignadas a los Departamentos sean

proporcionadas a sus gastos, incluyendo en éstas el pago de las dietas de sus respectivos diputados."

Duodécimo antecedente

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido en Palacio Nacional el 15 de mayo de 1856.* ("Los Derechos del Pueblo Mexicano", Op. Cit., pág., 115-14 y 115-15), del que se destacan los artículos siguientes:

***Artículo 117. Son atribuciones de los gobernadores:**

XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades.

XXV. Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios y de los arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes, y dando cuenta de ellas al supremo gobierno."

Decimotercer antecedente

Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857* ("Las Constituciones de México", Op. Cit., pág.. 169, 163 y 172) :

El federalismo planteado en esta Constitución, no consideró al Municipio como poder político, sino como una institución histórica sin facultades propias, asegurándose que no tendría autonomía financiera al consignar en el artículo 124, la desaparición en el término de un año cuatro meses, de las alcabalas y aduanas interiores, siendo los artículos relevantes los siguientes:

"Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene , o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

Artículo 124. Para el 1o. de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República."

Decimocuarto antecedente

Constitución Política del Estado libre y soberano de Nuevo León y Coahuila , dada el 4 de octubre de 1857* ("Constituciones Políticas del Estado 1825 - 1857 - 1917", Op. Cit., pág.. 69, 74, 75, 79 y 80):

Cuando fue Gobernador de Nuevo León, Santiago Vidaurri, anexó Coahuila, siendo los artículos relevantes los siguientes:

***Artículo 34o. Es obligación de todo nuevoleonés-coahuilense:**

Segunda.- Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 66o.- Pertenece al Congreso:

VII.-Examinar y aprobar las ordenanzas municipales y los proyectos y arbitrios para obras de utilidad pública.

XII.- Revisar y aprobar anualmente las cuentas de cobro e inversión de todos los caudales públicos de del Estado y de los distritos , previo examen y glosa de la tesorería y el informe del Gobernador.

Artículo 84o.- Al Ejecutivo pertenece:

Séptimo : Ejercer la superior inspección, no sólo de la hacienda pública del Estado, sino de todos los fondos municipales y velar sobre que su recaudación, custodia, administración e inversión, sea arreglada a las leyes."

Decimoquinto antecedente

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865*("Los Derechos del Pueblo Mexicano",Op. Cit., pág., 115-15 y 115-16):

Bajo el efímero Imperio de Maximiliano, se conservó al Municipio, pero se le privó de facultades al estar sujeto a su distrito territorial, siendo los artículos relevantes los siguientes:

"Artículo 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37. La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 40. El emperador decretará las contribuciones municipales con vista los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda."

Decimosexto antecedente

Plan de la Noria suscrito por Porfirio Díaz en noviembre de 1871*("Los Derechos del Pueblo Mexicano",Op. Cit., pág., 115-16), quien entre sus propuestas tenía la siguiente:

"...Que la Unión garantice a los ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia."

Decimoséptimo antecedente

Preámbulo del Plan de Tuxtepec, reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco, suscrito por Porfirio Díaz*("Los

Derechos del Pueblo Mexicano",Op. Cit., pág., 115-16), el cual contenía la siguiente propuesta:

"...que el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del gobierno, para hacer las elecciones..."

Decimoctavo antecedente

Puntos 45 y 46 del Programa del Partido Liberal Mexicano, del 1 de julio de 1906, en San Luis Missouri, EUA. El cual propuso, entre otras, las siguientes Reformas constitucionales *("Los Derechos del Pueblo Mexicano",Op. Cit., pág., 115-17): Este Plan suscrito fuera del país tenía entre sus propuestas las siguientes:

"Punto 45. Supresión de los jefes políticos.

Punto 46. Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal."

Decimonoveno antecedente

Preámbulo del Plan de San Luis Potosí, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910 ("Los Derechos del

Pueblo Mexicano",Op. Cit., pág., 115-17), siendo los artículos relevantes los siguientes:

"...La soberanía de los estados , la libertad de los ayuntamientos... sólo existen escritos en nuestra carta magna...Los gobernadores de los estados son designados por él (el poder ejecutivo), y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales..."

Vigésimo antecedente

Pacto de Empacadora, suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912*("Los Derechos del Pueblo Mexicano",Op. Cit., pág., 115-17), siendo el precepto relevante el siguiente:

"...Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales..."

Vigesimoprimer antecedente

Adiciones al Plan de Guadalupe realizadas por Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914*("Los Derechos del Pueblo Mexicano",Op. Cit., pág., 115-17).

Este es el antecedente del Municipio Libre en México, ya que el artículo señala:

"Artículo 2o... El primer jefe de la Revolución y encargado del poder ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional."

Vigesimosegundo antecedente

Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914("Los Derechos del Pueblo Mexicano",Op. Cit., pág., 115-17):

Este es el antecedente formal del artículo 115 Constitucional de 1917, el cual dice:

"Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial , el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado."

Vigesimotercer antecedente

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de

enero del mismo año*("Los Derechos del Pueblo Mexicano",Op. Cit.,
pág., 115-77), el referido artículo dice:

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

I.-Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente . "

A partir de 1917 el artículo 115 Constitucional , ha sufrido nueve reformas que se expondrán en el Capítulo 3 , subtítulo 3.1 Fundamentación Jurídica de la Administración Pública Municipal, siendo la penúltima reforma la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 , la que será objeto de la presente tesis, en lo referente al derecho de los Municipios de recibir contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; específicamente el Impuesto sobre la Renta, que

se genera a cargo del enajenante por la ganancia obtenida con motivo de la venta de un inmueble.

Vigesimocuarto antecedente

Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada el 16 de diciembre de 1917 en el Periódico Oficial del Estado *("Constituciones Políticas del Estado 1825 - 1857 - 1917", Op. Cit., pág.. 93 y 130), el referido artículo dice:

"Artículo 119.- Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará aparte, de los bienes propios, de las contribuciones que señale el Congreso anualmente y que en todo caso deberán ser las suficientes para atender las necesidades de aquellos."

EL artículo 119 de la Constitución Política del Estado ha sufrido una modificación, ya que es correlativo al 115 de la Constitución Federal (cuyo texto actualizado aparece el APENDICE B), dicha reforma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 28 de diciembre de 1983, reforma que se analizará con este último, en el Capítulo 4, subtítulo 4.1 a Marco Jurídico de los Impuestos Municipales.

2.1 Conclusiones del Capítulo

Existen elementos que ya han sido examinados que coinciden en que la historia de nuestra nación independiente tiene un importante protagonista, que es el Municipio como reflejo del actuación de los ciudadanos en su localidad para obtener un mejor modo de vida en todos los órdenes, aún cuando en la Constitución 1824 no se dispuso nada en materia Municipal, sino que se dejó a los Estados tomar las medias para su régimen interior; siendo las Leyes Constitucionales de 1836, las que dan autonomía hacendaria relativa al Municipio, al igual que Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, siendo de señalarse que ambas constituciones centralistas si consideraron al Municipio como esfera de Gobierno; y en la Constitución de 1857 se suprimió el referido artículo 124 relativo a las aduanas interiores o alcabalas; asimismo que durante el régimen de Porfirio Díaz, se redujo la acción Municipal, convirtiendo al Municipio en una agencia del gobierno Federal; el resultado fue como es conocido la Revolución Mexicana , que dió como fruto el artículo 115 Constitucional, y al Municipio Libre, del cual se pretende que en conjunto con los antecedentes surgidos después de la Revolución sea parte de la solución para lograr la verdadera autonomía Municipal, que se traduce en una independendencia económica de recursos de los niveles de gobierno Estatal y Federal.

CAPITULO 3

EL MUNICIPIO COMO PARTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública Municipal se encuentra sustentada en nuestra Constitución Política Federal, y conforme a su artículo 115 señala en su primer párrafo:

"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 al Municipio Libre conforme a las bases siguientes:..."(El texto íntegro se puede consultar en el APENDICE B del presente.)

Lo que se pretende en este Capítulo, es dar un panorama de la ubicación del Municipio como parte de la Administración Pública, tomando en cuenta lo relativo a la hacienda pública , en el contexto de la legislación que rige tanto a nivel Federal, como Estatal y Municipal, en esta Entidad Federativa de Nuevo León.

3.1 La Fundamentación Jurídica de la Administración Pública Municipal.

Los niveles de gobierno, Federal , Estatal y Municipal, forman nuestro país como Estado soberano, que está regulado por nuestra Constitución Política, que señala en los artículos 39 y 40 lo siguiente:

"Artículo 39. 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 su forma de gobierno."

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

Los Estados como parte de la Federación forman el Estado Federal, conforme a los artículos 43 y 116 de la Constitución, y el primero indica las partes integrantes de la Federación, mencionado el nombre de cada uno de los treinta y un Estados, y al Distrito Federal; el segundo señala la división de Poderes dentro del Estado, sujetándolos a las respectivas

Constituciones locales y a las normas que se mencionan en la misma Constitución Federal y en dicho artículo.

El Municipio como se mencionó se encuentra basado en el Artículo 115 de la Constitución Federal, en su primer párrafo que le otorga autonomía administrativa, hacendaria y política.

El artículo 115 Constitucional ha tenido nueve modificaciones a partir de su promulgación por el Constituyente en 1917* (Quintanilla Roldán Carlos F., Principales Consecuencias Jurídicas de las Reformas al Artículo 115 Constitucional en la Administración Federal 1982-1988, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales, Tomo 15, México, 1989) las cuales son:

*La primera reforma (Diario Oficial de 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales, que de acuerdo al texto original, debía ser proporcional a los habitantes de cada Estado pero que en todo caso, no debería ser menor de quince diputados. La reforma estableció que la representación de estas legislaturas sería de cuando menos 7 diputados en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

La segunda reforma (D.O.F. del 29 de abril de 1933) tuvo por objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de

gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

La tercera reforma (D.O.F. del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra este precepto.

La cuarta reforma (D.O.F. del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica para nuestro país ; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada.

La quinta reforma (D.O.F. del 17 de octubre de 1953) está ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió la anterior reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma (D.O.F. del 6 de febrero d 1976) adicionó el artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma (D.O.F. del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de

legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

La octava reforma (D.O.F. del 3 de febrero de 1983) cambió substancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

La última reforma, publicada en el D.O.F. el 17 de marzo de 1987, logra conjuntar de una manera clara, todo lo referente al Municipio en el artículo 115, remitiendo lo relativo a los Estados al artículo 116 de la propia Constitución. Por lo anterior, el texto final de este artículo quedó comprendido en ocho fracciones.

Debido a que se suprimieron las fracciones IX y X del artículo que comentamos, la fracción VIII vigente establece:

Las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

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."

Como se señaló el artículo 115 Constitucional otorga la autonomía del Municipio, respecto de la administración Estatal, como de la Federal, y a partir de la reforma de 1983 (D.O.F. 3 de

febrero de 1983) en la fracción IV del mismo se señalan los ingresos que forman la hacienda municipal.

De lo anterior se establecen dentro nuestra Constitución las tres esferas de gobierno, la Federal, la Estatal y la Municipal, que tienen autonomía de acuerdo a sus atribuciones y competencias dentro de su ámbito territorial; y dentro de estas esferas de jerarquía , se hace el planteamiento de la presente tesis, ya que una competencia Federal o Estatal excluye una competencia Municipal cuando no haya competencia concurrente, como se expondrá en el Capítulo 4 de la presente.

En lo correspondiente al ámbito Estatal , la única reforma a la Constitución se llevó a cabo el 28 de diciembre de 1983 , la cual se analizará, como ya se mencionó, en el Capítulo 4 en el Subtítulo 4.1 correspondiente a Marco Jurídico y Aspectos Doctrinales de los Impuestos Municipales.

3.2 Disposiciones Jurídicas que Regulan la Administración Pública Municipal

Como se analizó en el subinciso anterior la base de la Administración Pública Municipal es la Constitución Federal, y luego la Constitución de cada Estado , por lo que mencionaremos en orden de importancia jerárquica , las normas que rigen la

Administración Pública Municipal, de las que se mencionarán las disposiciones más importantes desde el punto de vista de la Administración de la Hacienda Pública Municipal :

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- Tratados Internacionales
- Ley de Coordinación Fiscal
- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- Declaratoria de Coordinación en Materia Federal de Derechos

2.-CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON

- Ley Orgánica del Poder Legislativo
- Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León

3.-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEON

- Reglamentos Municipales
- Resoluciones del Ayuntamiento

4.-LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON

5.-LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON

- Código Fiscal del Estado
- Ley de Catastro del Estado
- Reglamento de la Ley de Catastro
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Artículos Relacionados con la Hacienda Pública Municipal

Ley de Coordinación Fiscal

(D.O.F. 27 De Diciembre de 1978)

Establece las normas para que la Federación, Estados y Municipios, regulen los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el Convenio correspondiente a Nuevo León fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 3 de diciembre de 1989; y conforme al artículo 1º la Ley de Coordinación Fiscal tiene como objetivos:

- 1.- Coordinar el sistema fiscal de la Federación, con los Estados , Municipios y Distrito Federal.**
- 2.- Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas locales y municipales en los ingresos federales.**
- 3.- Distribuir en esas entidades las participaciones.**
- 4.- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.**
- 5.- Constituir los organismos en materia de Coordinación Fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento**

Constitución Política del Estado de Nuevo León
(P.O.E. 16 de Diciembre de 1917)

Después de la Constitución, los Tratados Internacionales y Leyes Federales, sigue en nivel de jerarquía la Constitución local, de la que no se analizará el artículo 119, ya que se ha reservado su estudio para el Capítulo 4, subtítulo 4.1 a Marco Jurídico de los Impuestos Municipales; siendo los artículos relevantes los siguientes:

***Artículo 23.- Párrafo séptimo:**

El Estado de Nuevo León y sus Municipios tienen derecho para adquirir, poseer y administrar bienes raíces, en cuanto basten a sus necesidades y servicios públicos; y, sólo podrán enajenarse esta clase de bienes, cualquiera que sea su origen, su destino y carácter, o gravarse en alguna forma que afecte su libre uso por término mayor de cinco años, mediante Decreto del Congreso del Estado, siendo inexistentes las enajenaciones y contratos que sin la autorización aludida se efectúen. Las desafectaciones de los bienes de uso común o los destinados a un servicio público, sólo podrán ser decretados por el H. Congreso del Estado.

Artículo 30.- El Gobierno del Estado es republicano, representativo y popular; se ejercerá por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo la base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Estos Poderes derivan del pueblo y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en esta Constitución. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

El Gobierno del Estado y los Municipios podrán celebrar dentro de su ámbito de competencia, convenios con la Federación, y entre sí, para fortalecer la planeación de los programas de gobierno, coordinar estos en la ejecución de obras, prestación de servicios y en general, de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

Artículo 34.- Es obligación de los Nuevoleoneses:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, inscribiéndose en las oficinas recaudadoras respectivas, manifestando el valor real de sus propiedades o la importancia de la profesión o giro de que subsistan;

Artículo 63.- Pertenece al Congreso:

V.- Expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos para la formación de los Reglamentos respectivos;

VI.- Ordenar el establecimiento o supresión de Municipalidades, por el voto de la mayoría del número total de sus miembros, y dar reglas para su organización, determinando la extensión territorial y fijando sus límites;

Por acuerdo de las dos terceras partes de la Legislatura, se podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la Ley Orgánica Local prevenga, respetándose en todos los casos la garantía de audiencia;

X.- Fijar anualmente, a propuestas de los respectivos Ayuntamientos, las contribuciones que deben formar la Hacienda Pública de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; y revisar y aprobar las cuentas que éstos presenten correspondientes al ejercicio anterior;

XLV.- Instituir mediante las leyes que expida, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre el Estado, los Municipios, los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatales o municipales, y, los particulares, estableciendo las normas de su organización, su funcionamiento, los requisitos para nombramientos, licencias y renunciaciones de los Magistrados que lo integren, sus procedimientos y recursos contra las resoluciones que se pronuncien.

Artículo 64.- No puede el Congreso:

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

Artículo 85.- Al Ejecutivo pertenece:

VI.- Ejercer la superior inspección de la Hacienda Pública del Estado y de los Municipios, dando cuenta al Congreso Local si la recaudación, custodia, administración e inversión de la misma no se ha efectuado de acuerdo a lo previsto en los presupuestos respectivos;

Artículo 118.- Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Entre los Ayuntamientos y los poderes del Estado no habrá ninguna autoridad intermedia.

Artículo 120.- Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Artículo 121.- Una Ley Reglamentaria establecerá el número de Regidores y Síndicos que juntamente con el Presidente Municipal, compongan los Ayuntamientos. En la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios se seguirá el sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional en la forma y términos que la Ley Electoral establezca.

Artículo 131.- Quedan facultados los Ayuntamientos para promulgar su Reglamento Interior y los demás necesarios para el buen servicio, ajustándose a las bases generales a que se refiere la fracción V del Artículo 63 de esta Constitución, así como para tener la participación que les asignen las Leyes.

Asimismo, tendrán expresamente además, las siguientes facultades:

I.- Expedir de acuerdo con las bases normativas indicadas, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

II.- Con el concurso del Estado, los Municipios, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

A).- Agua Potable y Alcantarillado.

B).- Alumbrado Público.

C).- Limpia.

D).- Mercados y Centrales de Abasto.

E).- Panteones.

F).- Rastro.

G).- Calles, Parques y Jardines.

H).- Seguridad Pública y Tránsito.

I).- Los demás que la Legislatura Local le determine según las condiciones territoriales, socio-económicas, capacidad administrativa y financiera de los

municipios; los que previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y sujeción a la Ley, podrán

coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden;

Artículo 140.- Ninguna cuenta, ya sea del Estado o de los Municipios dejará de concluirse o glosarse anualmente.

**Ley Orgánica de la Administración Pública
Municipal del Estado de Nuevo León
(P.O.E. 28 de Enero de 1991)**

La creación de esta Ley se encuentra fundamentada en el artículo 115 Constitucional y el 121 de la Constitución local, y señala al respecto:

Artículo 10.- Los Ayuntamientos serán cuerpos colegiados deliberantes y autónomos; constituirán el órgano responsable de administrar cada municipio y representarán la autoridad superior en los mismos.

Artículo 14.- El Ayuntamiento se integra con los siguientes miembros:

I.- Un Presidente Municipal, representante del Ayuntamiento, responsable directo de la Administración Pública Municipal y encargado de velar por la correcta ejecución de los Programas de Obras y Servicios.

II.- Un cuerpo de Regidores que representará a la comunidad con la misión de participar en la dirección de los asuntos del Municipio y velar por que el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables.

III.- Los Síndicos responsables de vigilar la debida administración del erario público y del Patrimonio Municipal en general.

Artículo 26.- Son atribuciones y responsabilidades de los Ayuntamientos:

A).- En materia de Régimen Interior:

I.- Prestar, en su circunscripción territorial en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y la presente Ley, los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los demás que se determinen conforme a los ordenamientos señalados.

V.- Celebrar por razones de interés común, convenios de coordinación con otros Ayuntamientos o instancias de Gobierno.

VII.- Elaborar, aprobar y actualizar los Reglamentos Municipales necesarios para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento en beneficio general de la población de conformidad con las Bases Generales que contiene esta Ley.

VIII.- Aprobar los nombramientos y remociones del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal propuestos por el Presidente Municipal.

B).- En materia de Administración Pública Municipal:

I.- Elaborar, presentar y publicar, en el curso de los tres primeros meses a partir de la fecha de la instalación del Ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente a su período constitucional de Gobierno y derivado de éste los programas de obras y servicios públicos de su competencia.

- II.- Constituir los órganos de planeación municipal que le corresponden.**
- VIII.- Presentar y aprobar iniciativas que tiendan a fortalecer la autoridad y la capacidad de gestión del Ayuntamiento, en la misión de éste, como primer nivel de la administración pública para atender los requerimientos comunitarios de obras y servicios públicos.**
- IX.- Autorizar, de acuerdo a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones legales correspondientes, a propuesta del Presidente Municipal, la creación y supresión de dependencias y organismos descentralizados, para el mejor cumplimiento de los programas de obras y servicios públicos municipales.**
- XI.- Establecer en las disposiciones reglamentarias correspondientes el monto de las penas pecuniarias y otras sanciones que procedan por la violación o incumplimiento de las disposiciones legales aplicables.**
- 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, con base en el Artículo 128 de la Constitución Política del Estado.**
 - II.- Elaborar sus presupuestos anuales de egresos.**
 - III.- Someter anualmente a examen y en su caso aprobación del Congreso del Estado, durante los tres primeros meses de cada año, la Cuenta Pública Municipal correspondiente al año anterior.**
 - IV.- Glosar las cuentas del Ayuntamiento anterior, en un término de 90 días contados a partir de la fecha de instalación del Ayuntamiento en funciones.**
 - V.- Formular y entregar al Ayuntamiento entrante los archivos, documentos y comprobantes de ingresos y egresos, el balance general, el estado de resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos correspondientes al último año de su gestión, un informe detallado del Patrimonio Municipal y de los bienes que integran la Hacienda del Municipio.**

VI.- Publicar en la Gaceta Municipal y en el Periódico Oficial del Estado, la síntesis de los presupuestos anuales de egresos; la síntesis del Plan Municipal de Desarrollo; los Reglamentos Municipales, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio.

VII.- Publicar trimestralmente en la tabla de avisos del Ayuntamiento o en el periódico de mayor circulación en el municipio, el estado de origen y aplicación de recursos.

VIII.- Enviar trimestralmente al Congreso, los documentos y estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general y el estado de resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos que corresponda a la fecha.

IX.- Solicitar al H. Congreso del Estado, por conducto del Ejecutivo, autorización para contratar créditos para obras de beneficio general.

X.- Solicitar al H. Congreso del Estado, en los términos de la Constitución Política estatal, expedición de Decretos para la venta, desafectación, gravamen o donación de bienes del Patrimonio Municipal.

Artículo 27.- El Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la Administración

Pública Municipal que se creen por acuerdo del Ayuntamiento en cumplimiento de esta Ley.

II.- Cumplir y hacer cumplir en el municipio la presente Ley; las leyes, los reglamentos y demás disposiciones del orden municipal, estatal y federal, y conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes del Estado y de la Federación, así como con otros Ayuntamientos de la Entidad.

VII.- Presentar a consideración del Ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal.

VIII.- Conducir la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y de sus programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.

X.- Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

XII.- Promover la formación de los Organismos Municipales de Planeación y presidir sus reuniones de trabajo.

XIII.- Vigilar la correcta administración del Patrimonio municipal.

XIV.- Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le correspondan de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el Ayuntamiento.

Artículo 29.- En su carácter de representantes de la comunidad en el Ayuntamiento, los Regidores tienen las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.

II.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.

III.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos.

IV.- Proponer la formalicen, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

VIII.- Estar informado del estado financiero y patrimonial del Municipio y de la situación en general del Ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.

Artículo 30.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o del Síndico Primero en su caso:

- I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.**
- II.- Coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal del Ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.**
- III.- Revisar y en su caso, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la Cuenta Pública Municipal y los estados financieros.**
- IV.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.**
- V.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.**
- VI.- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.**
- VII.- Sujetarse a los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.**
- VIII.- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.**

Artículo 31.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o en su caso del Síndico Segundo:

- I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.**
- II.- Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y Cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio conjuntamente con el Presidente Municipal.**

X.- Vigilar que los Servidores Públicos Municipales de nivel directivo presenten oportunamente la declaración de su situación patrimonial al tomar posesión de su cargo, anualmente y al terminar su ejercicio.

Ley de Ingresos de los Municipios (P.O.E. 29 de Diciembre de 1995)

Esta Ley que es de vigencia anual , la podemos llamar el catálogo de los ingresos que tienen derecho a percibir los Municipios del Estado, que son de acuerdo al artículo PRIMERO, los siguientes :

I.- IMPUESTOS

- 1.- Sobre el Ejercicio de Actividades Mercantiles**
- 2.- Predial**
- 3.- Sobre Adquisición de Inmuebles**
- 4.- Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos**
- 5.- Sobre Juegos Permitidos**
- 6.- A la Adquisición de Cítricos**
- 7.- Sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad**
- 9.- Accesorios y Rezagos**

II.- CONTRIBUCIONES SOBRE NUEVOS FRACCIONAMIENTOS, EDIFICACIONES Y SUBDIVISIONES PREVISTAS EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO.

III.-DERECHOS

- 1.- Por Cooperación para Obras Públicas.**
- 2.- Por Servicios públicos.**
- 3.- Por Construcciones y Urbanizaciones.**
- 4.- Por Certificaciones, Autorizaciones Constancias y Registros**
- 5.- Por Inscripción y Refrendo**
- 6.- Por expedición de Cédula de Empadronamiento y Patente Mercantil.**
- 7.- Por revisión , Inspección y Servicios.**
- 8.- Por Expedición de Licencias.**
- 9.- Por Limpieza de Lotes Baldíos.**
- 10.-Por Limpia y Recolección de Desechos Industriales y Comerciales.**
- 11.-Por ocupación de la Vía Pública.**
- 12.-Diversos**
- 13- Accesorios y rezagos.**

IV.-PRODUCTOS

- 1.- Enajenación de Bienes muebles o Inmuebles**
- 2.- Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado.**
- 3.- Por depósito de escombros y desechos vegetales.**
- 4.- Diversos.**

V.- APROVECHAMIENTOS

- 1.- Multas.**
- 2.- Donativos.**
- 3.- Subsidios.**
- 4.-Participaciones estatales y federales.**
- 5.-Cauciones cuya pérdida se declare en favor del Municipio**

6.-Diversos.

7.- Accesorios y rezagos.

Es importante señalar que la Ley de Ingresos para los Municipios aplicable en el año de 1994 , señalaba como impuesto , el Impuesto Sobre Traslado de Dominio, el cual se encontraba suspendido por convenio con la Federación y se cobraba por los municipios Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles con las reglas y tarifas del impuesto federal, pero con motivo de las reformas que trataremos en el Capítulo 6 El nuevo Federalismo Fiscal, se ha dejado sin efectos el Impuesto Federal sobre Adquisición de Inmuebles, y ahora podrán los Municipios cobrar el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, sin tener que cobrarlo bajo las reglas del Impuesto Federal, siendo potestad de los Municipios solicitar al Congreso del Estado que se incremente dicho impuesto al aprobar la miscelánea fiscal para el próximo año fiscal.

Asimismo dicha Ley faculta al Ejecutivo del Estado para retener participaciones federales o estatales que correspondan a los Municipios, para cumplir las obligaciones de éstos garantizadas por el Estado, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que señala la Ley de Coordinación Fiscal; asimismo define que tipo de ingresos se considerará en cada rubro, además contiene disposiciones para aplicar la Ley, tales como:

- a) Forma de liquidar rezagos.
- b) Porcentaje de recargos y porcentaje en caso de prórrogas.

- c) Otorgamiento de subsidios y su asiento en la Cuenta Pública.
- d) Facultades para coordinarse en materia hacendaria con los Municipios y el Estado.

Código Fiscal del Estado
(P.O.E. 30 de Noviembre de 1984)

El que hemos llamado catálogo de cuentas lo define este Código en su artículo 3º en los siguientes términos:

I.-Impuestos: Son las prestaciones establecidas en la Ley que deben de pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo.

II.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por los servicios públicos que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado.

III.- Contribuciones especiales son las prestaciones cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por un beneficio económico particular proporcionado al contribuyente por la realización de obras públicas o de tareas estatales o municipales provocadas por las actividades del contribuyente. Su rendimiento no debe de tener un destino ajeno a las obras o actividades correspondientes.

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

Son aprovechamientos los ingresos distintos de las contribuciones que percibe el Estado por funciones de derecho público, los ingresos derivados de financiamientos y los que obtengan los organismos descentralizados que no tengan la naturaleza de derechos.

**Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León (P.O.E.
29 Diciembre de 1995)**

Esta ley se modifica anualmente, y señala las contribuciones que en el año respectivo tienen derecho a percibir los Municipios del Estado, estableciendo El Sujeto, El Objeto, La Base o Tarifa a aplicar en cada uno de los rubros de ingresos ; al efecto señalamos el presente ejemplo, el cual se tomó del artículo 57 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado para el año de 1995 :

"Artículo 57.- Por expedición de certificaciones y constancias N \$ 23.00 cada uno."

Correspondiendo a cada elemento del impuesto lo siguiente:

Objeto: La expedición por parte del Municipio de certificaciones o constancias.

Sujeto: El solicitante de la misma.

Base o Tarifa: N \$ 23.00 cada uno.

También se aprobaron el 29 de diciembre de 1995 (Periódico Oficial del Estado) reformas que modifican la aplicación de la Ley de Hacienda para los Municipios para el año de 1996, consistentes en las reformas al Decreto que suspendió el cobro de derechos por licencias en giros de bebidas alcohólicas; y por derechos de licencia de anuncios, que se analizarán en el Capítulo 6.

Asimismo establece normas para aplicar dicha Ley y establece que se regularán en su defecto por el Código Fiscal del Estado y supletoriamente por el Derecho Común.

3.3 Estructura Administrativa Municipal

Como se señaló con anterioridad, el artículo 27 de la Ley de referencia faculta al Presidente Municipal en la fracción I del mismo para: "Planear programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la Administración Pública Municipal que se creen por acuerdo del Ayuntamiento en cumplimiento de esta Ley." asimismo la fracción XIV lo faculta para disponer el nombramiento de los funcionarios del Municipio que le correspondan de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el Ayuntamiento; no

obstante de las facultades de crear conforme a las necesidades del Municipio las dependencias a cargo del Presidente Municipal, dentro de la Administración Pública Municipal existen dos dependencias de gran importancia, las cuales la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, se consideran obligatorias para el funcionamiento de cualesquiera de los Municipios del Estado de Nuevo León; mismas que de conformidad al artículo 72 de dicha Ley son para el auxilio del Ayuntamiento, siendo las siguientes:

I.- La Secretaría del Ayuntamiento;

II.- La Tesorería Municipal.

Las cuales de acuerdo al mismo artículo tienen como función : " el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal." Y como se mencionó en el artículo 26 fracción VIII de la referida Ley, el Ayuntamiento aprueba su nombramiento a propuesta del Presidente Municipal.

Siendo la Secretaría del Ayuntamiento la dependencia del Presidente Municipal que tiene entre otras las siguientes atribuciones que le señala el artículo 76 de la Ley en mención:

"I.- Auxiliar al Presidente Municipal, en la conducción de la política interior del municipio.

III.- Vigilar que todos los actos del Ayuntamiento se realicen con estricto apego a derecho."

De conformidad al artículo 78 de dicha Ley la Tesorería Municipal depende directamente del Presidente Municipal y tiene las siguientes atribuciones:

"I.- Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales municipales, así como las participaciones federal y estatal, e ingresos extraordinarios que se establecen a favor del Municipio;

II.- Elaborar el Programa-Presupuesto Municipal de Ingresos de cada Ejercicio Fiscal Anual;

III.- Elaborar el Presupuesto Municipal de Egresos de cada Ejercicio Fiscal anual, en caso de que no exista una dependencia a la cual el Reglamento Interior de la Administración Municipal le confiera esta atribución;

IV.- Dar cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal;

V.- Ejercer el Presupuesto de Egresos, llevar la contabilidad general, el control del ejercicio presupuestal y efectuar los pagos de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados, en caso de que no exista una dependencia a la cual el Reglamento Interior de la Administración Municipal le confiera dichas atribuciones;

VI.- Ejecutar los programas que le corresponden, en el contexto del Plan Municipal de Desarrollo y del Reglamento Interior de la Administración Municipal.

VII.- Las demás que establecen esta Ley, los Reglamentos Municipales y los ordenamientos legales relativos."

Asimismo el Tesorero Municipal de acuerdo al artículo 79 de la Ley referida, es el responsable directo de la

administración de la Hacienda Municipal, sin ser miembro del Ayuntamiento, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- "I.- Acordar directamente con el Presidente Municipal;**
- II.- Conducir la política fiscal del Ayuntamiento, previo acuerdo del Presidente Municipal;**
- III.- Con apego a las Leyes de la materia, proponer al Ayuntamiento, las medidas necesarias y convenientes para incrementar los ingresos y racionalizar los gastos municipales;**
- IV.- Conducir y vigilar el funcionamiento de un sistema de información y orientación fiscal para los causantes municipales;**
- V.- Previo acuerdo del Presidente Municipal, someter a la aprobación del Ayuntamiento, la glosa de las cuentas del Ayuntamiento anterior; la cuenta anual municipal del ejercicio fiscal anterior; los estados financieros trimestrales de la administración municipal; el programa financiero de la deuda pública y su forma de administrarla;**
- VI.- Llevar a cabo el procedimiento económico-coactivo que determinen las disposiciones legales y aplicar las multas y sanciones que correspondan;**
- VII.- Vigilar y controlar las oficinas de Recaudación;**
- VIII.- Las que establecen esta Ley, los Reglamentos Municipales y demás leyes relativas."**

Asimismo los artículos 80 al 82 regulan la delegación de facultades y la desconcentración administrativa y señalan:

"Artículo 80.- Al frente de cada dependencia administrativa habrá un titular, con la denominación que determinen los reglamentos respectivos, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxillará por los servidores públicos que establezcan

las disposiciones legales aplicables, conforme a los recursos y características de cada Municipio.

Artículo 81.- Corresponde originalmente a los titulares de las dependencias el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrá delegar en los servidores a que se refiere el artículo anterior, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o de los reglamentos o resoluciones del Ayuntamiento, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Artículo 82.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos resolverán la creación de órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al Presidente Municipal y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

D e igual forma esta regulada la descentralización administrativa por los siguientes artículos:

Artículo 83.- Los Ayuntamientos, con objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y una más eficaz prestación de los servicios públicos, podrán solicitar del Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Artículo 84.- Para los efectos de esta Ley, los organismos descentralizados, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, serán los que se constituyan total o mayoritariamente con fondos del Municipio.

Artículo 85.- Los Ayuntamientos deberán resolver la creación de organismos descentralizados atendiendo, al menos, a los siguientes aspectos:

- I.-** Estructura jurídico-administrativa.
- II.-** Vinculación con los objetivos y estrategias de los Planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo.
- III.-** Descripción clara del o los programas y servicios que estarán a cargo del organismo, incluyendo objetivos y metas concretas que se pretendan alcanzar.
- IV.-** Monto de los recursos que se destinarán a dichos organismos y destino de las utilidades en su caso.
- V.-** Efectos económicos y sociales que se pretenden lograr.

Artículo 86.- El Ayuntamiento designará un Comisario para cada uno de los organismos descentralizados que cree y establecerá las formas para contar con una adecuada información sobre el funcionamiento de dichos organismos."

3.4 De los Actos Administrativos Municipales

Todos los actos administrativos Municipales deben de estar apegados a las Leyes que se mencionaron en el anterior inciso A) relativo a Disposiciones Jurídicas que regulan la Administración Pública Municipal, observando la Ley de la materia que a cada caso

corresponda, ya que no existe a nivel Municipal o Estatal, una ley que regule de manera específica el marco jurídico de los actos administrativos municipales, tal como a nivel Federal lo hace la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada el 4 de agosto de 1994, que está en vigor a partir del 1 de junio de 1995.

Al respecto del acto administrativo, los tratadistas coinciden en que, el acto administrativo es un acto de naturaleza compleja y como todo acto jurídico, el Acto Jurídico Administrativo tiene características propias; y considera la doctrina administrativa*(Acosta Romero Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1988) "que son elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma, y mérito."

La Concesión de Servicios Públicos:

Dentro de los actos administrativos se encuentra el de la concesión de servicios públicos el cual se encuentra regulado por los siguientes artículos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado;

"Artículo 87.- Sin perjuicio de que se presten los servicios públicos a través de dependencias de la administración municipal directa o de organismos descentralizados,

los Ayuntamientos podrán prestar los servicios mediante el otorgamiento de concesiones.

Artículo 88.- Para los efectos del artículo anterior, con base en las políticas, estrategias y prioridades establecidas en los programas municipales de desarrollo urbano de los centros de población y en los relativos a los servicios públicos, el Ayuntamiento podrá acordar la conveniencia para la comunidad, de concesionar determinados servicios públicos. No podrán ser objeto de concesión los servicios de Seguridad Pública, Tránsito y Transporte Público."

3.5 Conclusiones del Capítulo

Se dio a conocer que el Municipio como parte de la Administración Pública está fundamentado en el artículo 115 Constitucional, que señala que 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 al Municipio Libre, asimismo indica en la fracción I que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Se definió que los Municipios del país se encuentran sujetos a las normas que señala la Constitución Federal y de sus respectivas Constituciones Estatales, y demás leyes y reglamentos aplicables. Por lo que toca a la Hacienda Pública Municipal, se señaló en especial el marco jurídico de esta materia por ser el objeto de esta tesis.

Cada Municipio conforme a los cometidos constitucionales y sus capacidades conformará su Administración Pública, partiendo de la estructura mínima de la administración

pública municipal en el Estado de Nuevo León, consistente en Tesorero Municipal y Secretario del Ayuntamiento.

Se concluyó la necesidad de emitir una Ley del Acto Administrativo Municipal al estudiar el tema de los actos administrativos municipales , que sea semejante a la que a nivel Federal rige a partir del 1 de junio de 1995 , con el nombre de Ley Federal de Procedimiento Administrativo; lo anterior con el objeto de uniformar los requisitos que debe de cumplir la autoridad para la aplicación de cualquier norma, así como establecer el procedimiento para inconformarse contra dichos actos.

CAPITULO 4

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA QUE GENEREN LAS ENAJENACIONES DE INMUEBLES, COMO NUEVA FUENTE DE INGRESO PARA LOS MUNICIPIOS

4.1 Marco Jurídico de los Impuestos Municipales

Para visualizar el marco jurídico de los impuestos en relación a los ingresos de los Municipios , en especial del impuesto sobre la renta, es conveniente analizar junto a la doctrina y desde su base los principios constitucionales*("Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos " , Ed. Sista, México , 1995) que señalan la obligación de contribuir para el gasto público; siendo el artículo 31 fracción IV el primero de ellos, el cual indica:

***ARTICULO 31.-Son obligaciones de los mexicanos:**

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

De aquí se desprende la coordinación que deben tener los tres niveles de gobierno en materia impositiva, con el fin de allegarse los ingresos que requieren para cumplir con sus obligaciones como entes públicos.

De lo anterior surgen los siguientes principios constitucionales de los impuestos:

1.- Que deben estar establecidos por Ley, y no cabe exentar a persona determinada y por lo tanto deben de ser generales.

2.-Que deben de ser proporcionales y equitativos, al respecto los autores de materia fiscal coinciden en que se debe buscar la interpretación tomando las palabras *proporcionales y equitativos* en manera conjunta en el sentido de que sean justos, lo cual es coincidente con la siguiente Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia:

***1367 IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS**

Aunque la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte, en ejecutorias anteriores, establecía que la falta de proporcionalidad y equidad del impuesto no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar dicha jurisprudencia, estableciendo que sí está el Poder Judicial capacitado para revisar los decretos o pactos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante o ruinoso, o que el Legislativo se ha excedido en sus facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 de la Constitución que establece los

requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, 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, por lo que si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante o ruinoso, no puede negarse la protección federal diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar dicha violación y que el remedio contra ella se encuentra en el sufragio popular, pues en tal caso se haría nugatoria la fracción I del artículo 103 de la Constitución y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezan contra leyes o actos del Poder Legislativo.

JURISPRUDENCIA 54 (Sexta Epoca), Pág. 127, Volumen PLENO Primera parte Apéndice 1917-1995;"

3.-Que deben ser destinados a los gastos públicos, es decir que se haya constituido un Presupuesto de Egresos y una Ley de Ingresos, el primero determinará el monto y el destino de lo que se va a recaudar, y la segunda la exacta manera de recaudarlos.

En el presente estudio se toma la definición de renta pública de Sergio F. de la Garza : "Rentas públicas o de economía pública, son las fuentes de ingresos municipales más importantes , se integran con los impuestos tasas, se caracterizan por ser obtenidos coactivamente de los ciudadanos."*(de la Garza Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza, Gobierno. Edit. Jus., México,1947, pág. 155).

Por lo que el Estado tiene la facultad y obligación de requerir del cumplimiento de esta obligación constitucional de contribuir para el gasto público.

Al respecto del sistema fiscal mexicano. Ortega Lomelín define que "se sustenta en tres hipótesis constitucionales: la concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, la delimitación de facultades exclusivas de la federación para ciertos gravámenes y la existencia de limitaciones, e inclusive restricciones expresas, a la capacidad de los estados a crear impuestos."*(Roberto Ortega Lomelín, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, México , 1994) Lo cual coincide con una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe en su parte relativa:

***1366 IMPUESTO(S). CONCURRENCIA CONTRIBUTIVA.**

Dentro del sistema constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a)._Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII y 124); b)._Limitación a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinar materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracciones X y XXIX); c)._Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117 fracciones IV, V, VI, VII y 118)._(Compilación de jurisprudencia de 1954, Tesis Jurisprudencia número 557)._ Por otra parte los artículos 65, fracción II y 73, fracción VII de la Constitución General de la República, establecen la facultad general por parte del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el año fiscal siguiente; también el artículo 31 fracción IV de la misma Constitución impone la obligación a los particulares de contribuir a los gastos públicos de la Federación , de los Estados y de

los Municipios, de donde se deriva la obligación para todas las autoridades de hacer frente a los gastos públicos y de una manera cumplir con ella , es a través de la facultad impositiva general....que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México , dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.....

Amparo en revisión 3812/1972. Roberto Vaquera Chavez y coags. Agosto 9 de 1973. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mtro. Euquerio Guerrero López. PLENO Informe 1972, pág. 347."

Por lo que dicho marco jurídico se tomará en cuenta y se procede a analizar los preceptos legales que a continuación se indican.

Artículo 124 de nuestra Carta Magna, que señala de manera general como delimitación exclusiva, lo siguiente:

"ARTICULO 124.- Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"

Al respecto se ha señalado que "los Estados pueden libremente establecer los impuestos, sin que ley federal alguna pueda establecer cortapisas o limitaciones."*(Flores Zavala Ernesto, Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas, Edit. Porrúa, México,1989) Lo que concuerda con la presente tesis, que siguiendo las limitaciones y exclusiones que se señalan en seguida, se desprende que no existe imposibilidad para que el Municipio haga valer lo que se ha expuesto como planteamiento.

Nuestra Constitución Política Federal no establece una competencia definida en materia impositiva, lo que señala es que los municipios están sujetos al control del Congreso local, quien aprueba las leyes impositivas, de conformidad al artículo 115 fracción IV inciso a), (Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983) que a la letra dice:

"ARTICULO 115.-

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

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

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

Al igual que el artículo 115 la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada en Periódico Oficial del Estado el 16 de diciembre de 1917, fue reformada en su correlativo artículo 119 (Periódico Oficial de Estado del 28 de diciembre de 1983), el que señala al respecto de los Municipios lo siguiente:

"Artículo 119.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y de otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor . Con las participaciones Federales que le correspondan de acuerdo a las bases , montos y plazos que determine anualmente la Legislatura del Estado; con los ingresos derivados de la prestación de las contribuciones que les competan, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, por su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y todas las contribuciones que señale la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos.

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."

Por lo que estos dos artículos correlativos (115 Constitucional Federal y 119 Constitucional local) son la base de la presente tesis, ya que de ellos emana la potestad de que está bajo la administración de los Municipios , "incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria , de su fraccionamiento, consolidación , traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de inmuebles"

Lo relativo a que la hacienda de los Municipios se formará con las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor establecido tanto a nivel federal como estatal, constituye un obstáculo que enfrenta el presente estudio; por lo que se presentará en primer término un estudio amplio de

Impuesto sobre la Renta; y luego las opiniones doctrinales y antecedentes que favorecen a la presente tesis , incluyendo un análisis de lo que señalan diversas normas fiscales , así como los antecedentes generados a partir de la Constitución de 1917 ; asimismo se analizarán las opiniones doctrinales que no favorecen al presente estudio.

4.2 Conceptos Doctrinales del Impuesto Sobre la Renta

Definición Doctrinal.

EL Impuesto Sobre la Renta lo define Eric L. Kohler*(Kohler E.L.,Diccionario para Contadores, UTHEA, México, 1982) así: "Es el impuesto sobre las ganancias y utilidades anuales de cualquier persona natural o física, corporación mercantil u otra entidad definida. Expresado en forma de porcentaje, la tasa impositiva varía frecuentemente de acuerdo con el carácter y el monto de los ingresos en que se base. Puede adoptar la forma de un impuesto normal de sobretasa, o de impuesto sobre utilidades excedentes o una combinación de cualquiera de éstos."

La legislación mexicana ha utilizado el concepto de renta desde 1921; y en este Capítulo se expondrán de manera breve las etapas doctrinales por los que el concepto de renta ha evolucionado de acuerdo a lo expuesto por Sergio F. de la Garza,*(de

la Garza S. F., "Evolución de los conceptos de renta y ganancias de capital en la doctrina y en la legislación mexicana durante el período de 1921-1980", Edición del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1983) que se presenta en el siguiente resumen:

A) La Escuela Renta-Producto

Se aplica tanto a las personas físicas como a las morales.

Concepto: Parte de que la riqueza puede ser considerada como capital o como renta. Que el capital es la fuente de la renta; y que la renta tiene las siguientes características:

- 1.- Que es un producto, es decir una riqueza nueva de naturaleza material (medible)
- 2.- Proviene de una fuente, que puede ser el capital (corporal o incorporal) de trabajo o la combinación de ambos.
- 3.- La fuente debe ser relativamente estable o permanente.
- 4.- La renta debe ser periódica.
- 5.- La fuente debe ser puesta en explotación.
- 6.- La renta debe ser separada y realizada de su fuente.
- 7.- La renta debe ser neta.

b) La Escuela de la Renta como flujo de la Riqueza Proveniente de Terceros .

Esta también es aplicable a ambos tipos de personas.

Concepto: Es más amplio y elimina algunos requisitos que estableció la Escuela Renta-Producto. Reconoce y admite otras rentas que no provienen de una fuente productiva estable y permanente o que no tiene la periodicidad requerida; y agrega los siguientes ingresos :

- 1.-Las ganancias del capital (Al enajenarse un bien de capital, como un inmueble, o una acción de una sociedad. Por no ser durable no cabe en la Escuela Renta-Producto.)**
- 2.- Los ingresos por actividades accidentales.**
- 3.- Los ingresos eventuales.**
- 4.- Los ingresos a título gratuito.**

c) La Escuela del Incremento Patrimonial del Individuo por Concepto de Consumos Realizados, más Ahorros Realizados en un Determinado Periodo.

Esta es aplicable a personas físicas.

Concepto: Se tomará la doctrina de uno de sus principales expositores, Haig de origen norteamericano, citado en la obra mencionada, la cual se resume en lo siguiente;

Renta es el valor monetario del incremento neto del poder económico individual entre dos fechas, siendo definido así:

- 1.- El rédito es un ingreso que puede consistir en bienes o servicios, ambos valuables en moneda.
- 2.- El ingreso puede ser periódico, transitorio, o accidental, y no es necesario que se mantenga intacta la fuente que lo produce, pudiendo inclusive desaparecer ésta con el acto de su producción.
- 3.- En el concepto de ingreso se incorporan los aumentos de capital y las utilidades devengadas y no distribuidas.
- 4.- No es necesaria la realización y separación del ingreso para que éste pueda computarse, bastando que pueda evaluarse, dentro del período dentro del cual debe imputarse.
- 5.- Dados los términos de la definición, que consideran como ingreso al "incremento neto del poder económico", parecería que se refiere al acrecentamiento de capital y se excluiría, entonces , todo aquello consumido en el período fiscal. Para el mencionado autor renta
"es el aumento del poder para satisfacer las necesidades en un momento dado, ya esté dicho poder constituido por : Dinero propiamente dicho ó por algo susceptible de valoración en términos de dinero."

La recapitulación de todas las doctrinas la considera García Blesunce en la referida obra, de la manera siguiente:

- 1.- Rédito es todo ingreso proveniente de cosas materiales, bienes inmateriales o servicios siempre que éstas últimas categorías sean perfectamente valuables en moneda.
- 2.- El ingreso puede estar acumulado al patrimonio o haber sido consumido, todo ello dentro de un período determinado.

- 3.- El ingreso puede ser periódico, transitorio o accidental y no es necesario que se mantenga intacta la fuente que lo produce, pudiendo inclusive desaparecer ésta con el acto de producción. De tal modo, se incluyen en el concepto de rédito las ganancias de capital, así como las ganancias extraordinarias o fortuitas.
- 4.- El ingreso para ser computable como rédito, no es necesario que esté separado del capital ni que sea realizado.
- 5.- El ingreso debe ser un ingreso neto, esto es, que debe deducirse del patrimonio acumulado al principio del ejercicio, para gravar el excedente, así como los gastos que han sido necesarios o útiles para obtener el ingreso, o para conservar la fuente, cuando ésta fuere regular.
- 6.- El ingreso debe ser siempre expresado en moneda.

4.3 Doctrinas que Favorecen el Estudio

Al referirse a la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, Teresita Rendón Barrera Huerta*, en la parte relativa concluye:

"b) Son muy amplias e importantes las repercusiones de la reforma, en el sentido de asegurar para el erario municipal, la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria" a que se refiere la fracción IV del referido artículo, "no se está hablando de potestad tributaria (pues las legislaturas aprueban las leyes de ingresos) sino es cuestión de competencia al asegurar para el

erario municipal todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria."*(Rendón Barrera Huerta Teresita, Derecho Municipal, Ed. Porrúa,México, 1985, pág. 272)

Carlos T. Bon Eheberg*, propone facultades tributarias reguladas, al exponer "Sería tan erróneo limitar la facultad de gravamen de los municipios solamente a los cargos sobre impuestos del Estado, como facultarlos en todo caso y circunstancia a establecer un régimen tributario autónomo"*(Eheberg , Carlos T. Bon. Hacienda Pública. Madrid. Trad. de Edic. Alemania, 1936 pág. 674., citado por de la Garza Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza, Gobierno. Edit. Jus.,México, 1947, pág. 160)

Francisco S. de la Garza*(Ibídem) sustenta .que los impuestos locales son por contraprestación de un servicio proporcionado por el Estado, es decir un derecho, sobre los cuales debe el Municipio tener autonomía, y señala: "La imposición municipal sea aplicable y en sí justificada la imposición (sic) en relación con los intereses y beneficios que obtienen los particulares de la actuación municipal; mientras que en el sistema impositivo del Estado domina casi en absoluto el principio de la imposición según la capacidad de la prestación." Asimismo señala que;"Sólo esos impuestos esencialmente locales debe darse al municipio, para no lesionar su autonomía , una libre imposición. La facultad de imposición de impuestos que tiene el Estado debe

ejercitarse en este respecto, en una forma respetuosa" y menciona el impuesto predial sobre la propiedad inmueble.

Sampere, J. y Sobarzo, H.* ("La descentralización fiscal en México: algunas propuestas" Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, Documento de Trabajo Núm. IX., México , 1994.) señalan al respecto de los Estados lo siguiente: "Hay varias formas en que los estados pueden percibir parte de los tributos que son federales. El primero es permitiendo a los estados fijar sobretasas en estos, el segundo es descentralizando partes de estos impuestos y el tercero es mediante participaciones federales. El primero ha sido y es usado en varios países. Una idea alternativa consistiría en dar la potestad de fijar tasas para algunos tributos (por ejemplo del I.S.R.) a los estados y permitir a la federación fijar sobretasas que eviten el resultado negativo de un juego de competencia fiscal, obligando además a los estados a dar una proporción de esos tributos a la federación. Lo que se conseguiría es una mayor responsabilidad fiscal y mayor eficiencia recaudatoria"

Siendo el primero el que se asemeja al presente estudio en lo relativo a que parte del impuesto no sea para la Federación, aunque lo proponen en forma de sobre tasa y como beneficiario el Estado.

También es de considerarse el derecho de inspección que la Constitución local, en el artículo 85 fracción VI señala como perteneciente al Poder Ejecutivo lo siguiente; "Ejercer la superior

inspección de la Hacienda Pública del Estado y de los Municipios, dando cuenta al Congreso Local, si la recaudación, custodia, administración e inversión de la misma no se ha efectuado de acuerdo a lo previsto en los presupuestos respectivos;" misma que se le ha otorgado al Ejecutivo del Estado en cuanto a la revisión del manejo de recursos municipales, ya que es el Congreso del Estado quien revisa la Cuenta Pública, y deja sin efecto práctico a las autonomías Municipales , como lo es el artículo 124 constitucional ya comentado a las autonomías Federal y Estatal; al respecto Wagner indica lo siguiente: "Existe, indudablemente, en materia de hacienda municipal, ese derecho general de inspección y control por parte del Estado, sin que por ello se niegue la autonomía del Municipio, que en este respecto, al decir de Wagner, varía en el tiempo y en el espacio."*(A. Wagner, Tratado de la Science des Finances. Ed. Girard & Barriere 1909. Tomo I pág.104 y 105 , citado por, de la Garza Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza, Gobierno. Edit. Jus. 1947, pág. 149 , México.) La postura que asume el presente estudio en cuanto lo anterior es de que se debe ejercitar a la vez por las autonomías municipales el derecho de ser auténticamente libres en el manejo de su hacienda y en especial el derecho que se tiene a recaudar el impuesto sobre la renta que se generen en las enajenaciones de inmuebles que se encuentren en sus respectivos Municipios .

Asimismo se analiza el artículo 118 fracción I Constitucional que señala los impuestos constitucionales

prohibidos a los Estados sin el consentimiento de la Federación, el cual a la letra dice:

"ARTICULO 118.- Tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión;

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

De aquí surge la competencia en materia de aduanas y el control a los productos nacionales y extranjeros, con lo que se dirige una parte importante de la política económica del país.

En lo que respecta al artículo 73 fracción X Constitucional, en él se señalan las materias que se han considerado competencia del poder legislativo federal, el que aunque no menciona que sean exclusivas, señala lo siguiente:

ARTICULO 73.-El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería , industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear , y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;"

Al respecto es conveniente señalar que la facultad de legislar no impide la concurrencia de alguna autoridad Estatal o Municipal cuando la autoridad Federal no haya legislado en dicha materia, por ejemplo actualmente se ha ejercitado la facultad para legislar en las materias de industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos; pero no se ha excluido en dichas materias la concurrencia de gravar dichas actividades a los

Estados o Municipios, quienes las gravan sin que se declare invasión de esferas constitucionales de competencia.

En ese orden de ideas es conveniente plasmar la fracción VII del referido artículo 73 Constitucional, que a la letra dice :

"ARTICULO 73.-El Congreso tiene facultad: VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" De lo que surge la facultad de la Federación para hacerse de ingresos, la cual no es ilimitada, ya que en lo que se refiere a contribuciones es la fracción XXIX del referido artículo 73 , la que señala la facultad en materia de contribuciones, de la siguiente forma: "XXIX.-Para establecer contribuciones:

- 1 Sobre el comercio exterior.**
- 2 Sobre aprovechamientos y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.**
- 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 tabaco.**
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.**
 - d) Cerillos y fósforos.**
 - e) 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 de impuestos sobre energía eléctrica."

Siendo de este último párrafo en el que se sustenta la Ley de Coordinación Fiscal, para que convenga la Federación con los Estados y Municipios sobre las participaciones federales que tienen derecho a percibir.

Al respecto de los ingresos exclusivos de la Federación se ha sustentado la siguiente tesis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"1362 "GASOLINA Y DERIVADOS DEL PETROLEO. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (ACUERDO DEL GOBERNADOR DE CHIHUAHUA, DE 26 DE MAYO DE 1973)._ Las autoridades locales del Estado de Chihuahua no están facultadas para gravar con el impuesto a que se refiere el acuerdo de 26 de mayo de 1973, del Gobernador, publicado en el periódico oficial del 18 de julio del mismo año, las ventas de primera mano sobre gasolina y los demás productos derivados de petróleo, toda vez que esta facultad esta reservada exclusivamente al Congreso de la Unión, según se deduce de lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXIX, inciso 5), subinciso C), y 124 de la Constitución General de la República. Así es, la facultad de establecer contribuciones sobre la gasolina y otros productos del petróleo debe entenderse exclusiva del Congreso de la Unión, de tal manera que cuando las autoridades estatales, por cualquier medio, tratan de gravar esa fuente, es inconcuso que están invadiendo facultades que no les corresponden, por haber prohibición constitucional expresa.....

Amparo en revisión 2223/76._ Gas Comercial de Delicias y otras._12 de julio de 1977._Unanimidad de 16 votos._Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

Además en el artículo 117 constitucional existen prohibiciones para los Estados para procurarse de ingresos de la siguiente manera:

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

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

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe en aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exiga documentación que acompañe la mercancía ;

VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia." Estas prohibiciones a los Estados se encuentran ligadas a lo que establece el primer párrafo del artículo 131 constitucional, que señala como facultad privativa de la Federación lo siguiente:

"gravar las mercancías que se importe o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en toda tiempo y aún prohibir , por motivos de seguridad o de policía , la circulación en el Interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero que sin que la misma federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal , los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117."

Asimismo se han reservado para este Capítulo 4 antecedentes de suma importancia para nuestro estudio:

El primero que en su parte relativa indica;

"El antecedente más importante sobre este aspecto, que inclusive fue presentado en la Cámara y no prosperó, fue el que formaba parte de la iniciativa de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, el 3 de octubre de 1922, que proponía que la hacienda de los Municipios se integrase por las rentas e intereses que produjesen sus bienes y capitales propios, por los productos de los servicios públicos a su cargo, así como por las contribuciones sobre la propiedad raíz dentro de su territorio municipal; el proyecto establecía :

a)....

b) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el ayuntamiento decreta; en la inteligencia de que respecto de éstos será indispensable que la sancione la legislatura del Estado, requisito que no será indispensable tratándose de los que expresan los incisos precedentes."*(Los derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones, Tomo VIII, pág. 240, citado por Reynaldo Robles Martínez, El Municipio, Edit. Porrúa, 1987, pág.127.)

Al respecto es de mencionarse que propone que los impuestos inmobiliarios no requieran previamente ser aprobados

por las legislaturas locales , además de que se inició el proceso legislativo y se presentó como propuesta formal, la cual como quedó asentado no prosperó.

El segundo antecedente que se considera importante es :

La Ponencia en Impuesto Sobre la Renta que presentaron los Estados de Nuevo León y Aguascalientes a través de sus respectivos legisladores locales, en el mes de abril de 1985 la cual fue planteada por escrito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en resumen contiene lo siguiente:

"Antecedentes;

A).-Que en bases al artículo 115 Constitucional fracción IV inciso a), párrafo primero, de nuestra Carta Magna, que preceptúa que los municipios percibirán las contribuciones , incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, sobre su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles

.

B).-Que en base a la simplificación administrativa se deleguen facultades en órganos regionales acorde al Programa de Simplificación Administrativa.

C) Que los avalúos que sirven para calcular dicho impuesto son costosos y no producen ingresos justos a la Federación.

Propuesta:

1.- Que el Impuesto Sobre la Renta referido se recaude en el Municipio donde se encuentre el bien inmueble.

2.-Declarar participable el referido impuesto en un 90% de su rendimiento.

3.-Que el municipio puede delegar su recaudación.

4.-Que el valor de avalúo que sirva como base para la determinación del impuesto sea expedido por la Tesorería Estatal respectiva, con vigencia no mayor de tres meses a su expedición.

5.- La supresión del avalúo bancario por lo ya expuesto."

Dicha propuesta fue presentada en el mencionado año ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quién no la resolvió y la tomo sólo como una propuesta para el siguiente año fiscal, sin que haya resultado favorable para los Municipios; siendo estos últimos quienes debieron de darle seguimiento a la propuesta, para mejorarla y obtener el resultado deseado.

El tercer antecedente, es el siguiente:

Consiste en la Exposición de Motivos, de las incitativas de reformas fiscales para 1995 del Estado de Nuevo León, la cual fue presentada ante el Congreso Estatal por el C. Lic. Sócrates Rizzo García, Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, en el mes de diciembre del año de 1994*(Periódico Oficial del Estado de Nuevo León No. 56 del 30 de diciembre de 1994) que al referirse al estado de las finanzas públicas Estatales y Municipales, y la posibilidad de pugnar por flexibilizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, señaló: "con el objeto de que los estados estén en posibilidades de definir una política fiscal , al menos en ciertos rubros, como pudiera ser el del consumo de la gasolina, demás combustibles y lubricantes . Esto permitiría al Estado allegarse los recursos necesarios para proveer la infraestructura vial y carretera necesaria, o bien la satisfacción de demandas por servicios públicos." Para lo cual indica que dichas medidas no deben implicar un aumento en la carga fiscal de los nuevoleonenses; (lo cual es factible si la Federación desgravara otras fuentes de ingresos) Propone en el mismo sentido lo siguiente: "el Impuesto sobre la Renta derivado de la enajenación de inmuebles, en congruencia con los principios plasmados en el artículo 115 de la Constitución Mexicana, podría corresponder íntegramente a los Municipios, que es donde se genera el desarrollo por el cual un inmueble aumenta de valor, siendo los municipios los que sufragan gran parte de las erogaciones

necesarias para poder mantener y llevar a cabo ese desarrollo." Lo cual viene a confirmar la presente tesis.

El cuarto antecedente, que es el más reciente, es el siguiente:

El Consejo Asesor Fiscal, como vocero de la sociedad y parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el mes de septiembre de presente año, formó los siguientes Subgrupos de Trabajo;

I.- POTESTAD TRIBUTARIA

PRESIDE: DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE INGRESOS. S.H.C.P

II.-FORMULA DE PARTICIPACIONES

PRESIDE: DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE INGRESOS. S.H.C.P

III.- GASTO FINANCIAMIENTO

PRESIDE: DIRECCION GENERAL DE POLITICA PRESUPUESTAL. S.H.C.P

IV.-COLABORACION ADMINISTRATIVA

**PRESIDE : DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON ENTIDADES
FEDERATIVAS . S.H.C.P**

Dentro de las propuestas concensadas (es decir las que se han aprobado inicialmente por el Consejo Asesor Fiscal y se continúa discutiendo su implementación operativa) en el subgrupo IV.- COLABORACION ADMINISTRATIVA, se encuentra un Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, consistente en la Fiscalización Coordinada entre los Estados y la Federación, en el Impuesto sobre la Renta, con la condición de que el personal Estatal sea aprobado por el Cuerpo Colegiado del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal INCAFI , el cual forma parte de la Subsecretaría de Ingresos de la S.H.C.P., con lo que se establece la posibilidad de que sean primero los Estados los que Fiscalicen el Impuesto Sobre la Renta en general; y los Municipios podrían formar parte del Convenio para llevar la fiscalización correspondiente al Impuesto de referencia que se genere en las enajenaciones de inmuebles de su respectivo ámbito territorial, lo cual serviría como capacitación para estar preparados para cuando se otorgue el pretendido Impuesto objeto del presente estudio.

4.1 Doctrinas que no Favorecen el Estudio

Antes de entrar a dichas sustentaciones doctrinales y jurídicas, procederemos a las definiciones de la palabra *autarquía*: Para el diccionario Larousse es: La autosuficiencia económica de un país; y para Llovera* es: "gobierno propio con suficiencia de medios dentro de su esfera de acción, delimitado por una norma

cualquiera que sea"(Llovera, citado por, de la Garza Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza, Gobierno. Edit. Jus. 1947, pág. 74 , México.)

La siguiente anotación coincide con el obstáculo que presenta nuestro sistema tributario, en cuanto a la limitación municipal en materia legislativa en impuestos, que es la siguiente apreciación de Alcides Greca*:"En varias versiones se puede encontrar esa actividad de inspección y control del Estado sobre la Hacienda Municipal, desde luego es común negar al municipio la facultad impositiva o de crear impuestos"(Alcides Greca, Derecho y Ciencia de la Administración Municipal, Santa Fé 1943, Segunda edición Tomo III, pág. 128, citado por, de la Garza Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza, Gobierno. Edit. Jus. 1947, pág. 151, México.)

Moisés Ochoa Campos, señala que: "para fijar la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, se pueden seguir varios criterios, entre ellos, el de la amplitud del impuesto . En efecto, el criterio para resolver si un impuesto corresponde a al Federación, Estado o al Municipio, se puede discriminar entre otros criterios teóricos o circunstanciales, de acuerdo a la opinión de Seligmán, que al respecto dice que el criterio que debe seguirse para saber cuando un impuesto corresponde a una unidad política dada, es que , a medida que la base del impuesto sea más amplia, corresponderá siempre a la Entidad Pública de mayor poder."(Moisés Ochoa

Campos, La Reforma Municipal. Porrúa, México,1979) Esta opinión no coincide con nuestra tesis ya que es en los Municipios donde se encuentran los inmuebles donde se deben de recaudar los impuestos que consideramos municipales en materia de impuesto sobre la renta, por ser ahí donde dichos inmuebles generan gastos de seguridad, limpieza, urbanización, etc., con cargo al Municipio.

Los que son de esta opinión la sustentan en que se limita al municipio en facultades legislativas tributarias, por otorgar seguridad general, para evitar la doble tributación y dar seguridad jurídica a los ciudadanos de que no se le aplicarán impuestos que resultarán ruinosos para ellos y la sociedad en general, así como que el impuesto se determina en forma anual; al respecto de esto último, en jurisprudencia existen tesis que han definido el hecho generador del impuesto sobre la renta, una de ellas es la siguiente:

"El Impuesto sobre la Renta se genera por los ingresos en efectivo, en bienes, en servicios, en créditos o de cualquier otro tipo que los contribuyentes obtengan en el ejercicio, por lo que , la obligación tributaria a cargo de los sujetos pasivos nace en el momento en que se obtienen tales ingresos; es por ello que al ser éstos objeto de gravamen, es evidente que el tributo se genera en todo el ejercicio, y no sólo hasta el final del mismo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo Directo 652/90.- Cajas de Cartón Monterrey, S.A. 14 de agosto de 1990.-

Unanimidad de votos.-Ponente: María Antonieta Azuela de Ramírez."

Lo cual resulta un impedimento de acuerdo a los que argumentan con base a lo anterior que no sería posible hacer entrega del impuesto por que el mismo es el resultado entre las pérdidas y las ganancias dentro de un tiempo , y habría casos en que no se generara el mismo al realizar la operación global; con lo que no se está de acuerdo ya que en caso de que resultare pérdida no se liquidaría el impuesto en el caso de las personas morales que realizan el pago anual, y en lo que toca a las personas físicas se otorgaría la devolución correspondiente. Por lo que si es factible individualizar cada operación, sin necesidad de esperar a que transcurra el año fiscal para que se genere el ingreso.

4.5 Conclusiones Del Capítulo

1.- De acuerdo al análisis jurídico y doctrinal que favorece, y del que no favorece el cual fue rebatido, así como las normas fiscales y antecedentes expuestos es factible que el impuesto sobre la renta que se genere en las enajenaciones de inmuebles con cargo al enajenante, que se pretende para el respectivo Municipio donde se ubique el inmueble, ingrese al mismo de alguna de las siguientes formas:

a) Como un nuevo ingreso propio.

b) Como un nuevo ingreso participable por parte de la Federación.

2.-Como nuevo ingreso propio se ejercitaría la autonomía municipal que plasmó el Constituyente de 1917 en el referido artículo 115, así como la potestad que los legisladores que aprobaron la reforma de 1983 pretendieron para el Municipio. Lo que se lograría con la recomendación de que si de manera conjunta y a través de sus representantes legales hacen llegar a las autoridades competentes la solicitud de que sean respetados sus respectivos derechos de Municipio Libre y autonomía Municipal pugnando por que no les sea invadida su preferencia Constitucional

por los ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria ni por los Estados, ni por la Federación.

3.- De acuerdo a los estudios doctrinales analizados, en caso que la Federación no declare suspendido el cobro que ella hace actualmente sobre el impuesto que se pretende, es admisible que se legisle por parte de la legislatura local sobre este nuevo ingreso, sin violar la Constitución Federal, lo que generaría doble tributación y en consecuencia que pueda ser solicitado por los contribuyentes, la declaración de ruinoso la aprobación y aplicación del nuevo impuesto, solicitud que en sí no trae como consecuencia que se resuelva en favor de los contribuyentes la declaración referida, misma que deberá probarse.

4.-Existe el obstáculo legal para que los Municipios obtengan ingresos que no apruebe la Legislatura local.

CAPITULO 5

LA REALIDAD MUNICIPAL EN NUEVO LEON, ANTE LA POSIBILIDAD DE QUE EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA QUE SE GENERE EN LAS ENAJENACIONES DE INMUEBLES, SEA UNA NUEVA FUENTE DE INGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON

5.1.- LA REALIDAD MUNICIPAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEON

Con el objeto de visualizar los porcentajes de participaciones federales que perciben los Municipios y el Estado , se tomaron del año de 1992*(INEGI, "Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León, Edición 1993", México, 1993) los siguientes datos que aparecen en forma detallada y por conceptos en las Tablas 2 al 6 en el Capítulo 7 del presente:

PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES FEDERALES , RESPECTO A LOS INGRESOS BRUTOS DEL AÑO DE 1992 DE:

ESTADO DE NUEVO LEON	52%
PROMEDIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON	46%
MUNICIPIO DE MONTERREY	40%
MUNICIPIO DE MONTEMORELOS	52%
MUNICIPIO DE ABASOLO	92%

Los Municipios de Monterrey, Montemorelos y Abasolo fueron tomados como muestra porque representan respectivamente; el Municipio metropolitano con más ingreso y habitantes , el municipio fuera del área metropolitana de los considerados autosuficientes, y por ser de los de menores ingresos.

Observándose el contraste de la dependencia de las participaciones federales, lo que es el resultado de que en nuestro país , la materia fiscal Municipal y Estatal se centralizó con los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal derivados de la Ley de Coordinación Fiscal,* (Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 1978) dejando en un promedio del 46% a los Municipios del Estado dependientes de sus ingresos de las participaciones federales, así como de la mejora que se obtenga con los acuerdos derivados del Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal con el Estado de Nuevo León,* (Periódico Oficial del Estado 3 de diciembre de 1989) tal como la Declaratoria de Coordinación en Materia Federal de Derechos* (de fecha 12 de septiembre de 1994), celebrado con la Federación , vigente en el Estado a partir del 1o. de agosto de 1994. Otra de las estrategias que se han utilizado para que la Federación aumente las participaciones a los Municipios consiste en cambiar constantemente las bases para establecer las mismas, la última en el Estado es que se estableció en la Ley de Egresos para el año de 1994 (P.O.E. del 30 de diciembre de 1994) consistente en que el Fondo General de Participaciones que se dividía entre los Municipios en base a la recaudación del Impuesto al Valor Agregado

que se recaudó en el año de 1989 en cada Municipio del Estado, se realiza a partir del año 1995 de acuerdo a índices de recaudación de impuestos como el predial, y los derechos de agua; en Nuevo León aún está en planteamiento la delegación de dicho cobro a los municipios, por el servicio de agua y drenaje que presta ahora Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey. Institución Paraestatal Descentralizada, por lo que la recaudación no depende de los Municipios, y en el Estado existen algunos Municipios fuera del área metropolitana que tendrán que incrementar la recaudación del impuesto predial, lo cual es positivo ya que este impuesto se ha ido minimizado en algunos casos, al depender los Ingresos de algunos Municipios casi totalmente de las participaciones federales, como el Municipio de Abasolo, que en el año de 1992 obtuvo ingresos del 92% por concepto de Participaciones Federales, tal como se desprende de la Tabla 6 elaborada para el presente estudio.

5.1 El Sistema de Administración del Impuesto

Se ha expuesto la realidad de los Municipios en Nuevo León, pero no se ha tomado en cuenta la capacidad administrativa de los Municipios, ya que en nuestro Estado existen, además de los del Área Metropolitana, Municipios con infraestructura administrativa consistentes en recursos humanos y materiales, dedicados en las respectivas Tesorerías Municipales a la recaudación y fiscalización del Impuesto Predial y del Impuesto

Sobre Adquisición de Inmuebles, el cual como se mencionó en el Capítulo 3 es un ingreso propio de los municipios ; por lo que pueden en principio recaudar el Impuesto Sobre la Renta que se pretende para los Municipios del Estado de Nuevo León, por lo que para subsanar la subestimación de que siempre han sido objeto la mayoría de los Municipios no conurbados, se propone que en respeto a la autonomía hacendaria de los mismos , sea los ayuntamientos de cada Municipio los que decidan entre lo siguiente:

- 1.- Si bajo su responsabilidad lo recauda en sus actuales condiciones.**
- 2.-Si bajo su responsabilidad, capacita o contrata personal para la administración del impuesto.**
- 3.-Si bajo su responsabilidad, mediante un convenio cede su administración a un Municipio cercano y que cuente con capacidad administrativa para recaudarlo, o bien en las mismas condiciones se lo recauda el Estado.**

5.2 Conclusiones Del Capítulo

1.- La dependencia de los Municipios de las participaciones federales se ha agravado con la puesta en práctica de la Ley de Coordinación Fiscal*(D.O.F. 27 DIC. 1978), la cual como se asentó deja al Municipio sin derecho de cobrar ciertos ingresos por concepto de recursos propios, a cambio de aceptar incrementos en las participaciones federales. Por lo que para llegar a concretar lo propuesto en la presente tesis es necesaria la acción municipal, la cual se debe ejercitar de la siguiente forma:

a) Dentro del marco jurídico e histórico de nuestra nación, por sus propios derechos o a través de las uniones o coordinaciones de Municipios, realizar un frente que unifique las estrategias a seguir y las ponga en práctica.

b) Aprovechar todos los apoyos como los que hasta ahora les ha prestado el Gobierno del Estado de Nuevo León, considerando las propias limitantes del Estado .

c) Presentar propuestas en el sentido de la presente tesis ante las autoridades Federales y Estatales aprovechando la estructuración

del "Programa Sectorial para un Nuevo Federalismo Fiscal" que forma parte en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

d) Pugnar por las reformas constitucionales propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo mencionado, relativas a aumentar el período administrativo de los Ayuntamientos electos, con el objeto de dar continuidad a lo aquí propuesto y a los programas de cada administración Municipal, que actualmente es de tres años.

e) Ejercer por conducto de sus representantes legales dichas acciones.

2.- Incluir en su propuesta la forma en que se administrará , es decir se recaudará y fiscalizará dicho impuesto, siendo la más recomendable la consistente en capacitar a su actual personal para que la lleve a cabo el mismo Municipio y no tener que erogar por el concepto de administración que le realice otro Municipio o el Estado, ya que como se mencionó en el Capítulo 3, la Federación a partir de 1995, no es la titular del Impuesto Federal Sobre Adquisición de Inmuebles, que se cobraba por Convenio con los Municipios como Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, con las mismas reglas que el Federal, y en sustitución del Impuesto Sobre Traslado de Dominio que se encontraba suspendido durante la vigencia del Convenio, el cual en el año fiscal de 1996 no aparece como ingreso de los municipios del Estado de Nuevo León, al ser sustituido por el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

CAPITULO 6

EL NUEVO FEDERALISMO

De acuerdo al artículo 26 de la Constitución , "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación." , el cual prevé la participación de la sociedad en el mismo , así como la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo; dicho Plan está regulado por la Ley de Planeación, que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Por lo que la propuesta de un Nuevo Federalismo indica la adecuación a las necesidades actuales del Municipio , que traerá como consecuencia una nueva oportunidad para ejercer la forma de gobierno que nos rige, consistente en que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*(Ibídem, Op. Cit.,) se ha plasmado la necesidad de llevar a cabo un nuevo federalismo fiscal, con distribución de competencias que antes ejercía la Federación, a los Estados y los Municipios, lo que se analizará en la parte correspondiente a el Nuevo Federalismo Fiscal.

6.1 Un Concepto General de Federalismo.

De acuerdo al artículo 39 de la Constitución señala: " 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." Así quedó plasmada en nuestra Carta Magna, la forma de gobierno que nos rige desde 1917, asimismo es innegable la influencia que el régimen colonial dejó impreso en los ideales de los forjadores de la nueva nación independiente de 1824, y en lo que coinciden autores de derecho constitucional es que nuestra forma de gobierno es una copia del federalismo norteamericano, lo que no concuerda es que nuestra nación se formó de la división de la colonia dominada por los españoles, y los norteamericanos surgen de la suma de trece colonias. Al respecto el presente estudio asume la postura de Marcelo Camagnini*, que en las conclusiones de su estudio señala: "Una de las constantes que emergen de todos los estudios contenidos en este volumen es que el federalismo no es ni una copia del federalismo norteamericano ni un producto vernáculo. Más bien se podría caracterizar como un proceso de tipo interactivo según el cual las propuestas doctrinales provenientes de otros contextos son reelaboradas a la

luz de las necesidades mexicanas, brasileñas y argentinas. Esta reelaboración doctrinaria se proyecta , en un segundo momento, hacia las instituciones a fin de establecer el control que debe de ejercer la federación -jurisdicción- a través de la implementación de los elementos de que ella dispone -gubernáculo- para que el federalismo se convierta en una realidad." Asimismo indica que "El modelo doctrinario e institucional del federalismo es, entonces, el resultado de un proceso que se desarrolla a partir de una reorganización de las ideas y de las instituciones preexistentes." *(Camagnini Marcelo , Federalismos latinoamericanos, México, Brasil, Argentina. Fondo de Cultura Económica-Colegio Mexico-IEPSA, México 1993.)

Resulta obligado para hablar de federalismo el concepto que de él tenía Fray Servando de Teresa de Mier*, diputado por Nuevo León, quien al estar participando en la elaboración de la Constitución Federal de 1824, y cuestionarse de la siguiente manera : "¿Quiere usted que nos constituyamos en una república central? " respondió "No, yo siempre he estado por una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debe de hallarnos muy unidos" pedía dejar a las provincias "facultades muy precisas para proveer a las necesidades del interior y promover su prosperidad." , sin destruir "la unidad, ahora más que nunca indispensable para hacernos respetables y temibles". Voto de Fray Servando Teresa de Mier, al aprobarse la Constitución de 1824.*(Fray Servando y el

Federalismo Mexicano, Fuentes de Estudio para la Administración Pública No.1, Margarita García Flores, INAP, México 1982.)

Este Federalismo pretendido por Fray Servando Teresa de Mier, es el mismo por el que luchan los Municipios (y los Estados) en la actualidad como se ha plasmado en el presente estudio, consistente en hacer efectivo el planteamiento del mismo.

6.2 El Nuevo Federalismo Fiscal

Como se mencionó anteriormente, la propuesta del nuevo federalismo fiscal surge del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, por lo que del mismo se ha resumido en que consiste la propuesta, y cuando haya lugar a una explicación se realizará la misma:

"Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

ARTICULO QUINTO.- En los Convenios de Desarrollo Social que anualmente suscriben los Ejecutivos Federal y Estatales, se incorporarán los compromisos y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en los que se dará la participación que corresponda a los municipios."

Actualmente los municipios son dependientes de la negociación que sobre el Convenio de Desarrollo Social del Estado, propongan a la Federación los Titulares del Poder Ejecutivo de cada Estado.

Plan Nacional de Desarrollo

En la Introducción de dicho Plan, se establece lo siguiente "que es un documento preparado por el ejecutivo federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares, asimismo propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los Estados y los Municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional; y propone cinco objetivos fundamentales:

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho , donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y de justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos."

I.- El Nuevo Federalismo

En lo que toca al nuevo federalismo en el Plan es parte del objetivo tercero , Desarrollo Democrático, en el que se señala que "se impulsará el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República.

Asimismo contempla dentro del mismo objetivo el fortalecimiento de los Estados y los Municipios, para hacer vigente la función de estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población.

Además señala que se da seguridad jurídica a los tres niveles de gobierno, con la reforma al artículo 105 constitucional, al efecto el Plan indica: "cuando alguno de los órdenes de gobierno (Federal, Estatal o Municipal) estime vulnerada su competencia por actos concretos o por disposiciones generales provenientes de esos órganos, podrá ejercitar la acción necesaria para plantear a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la anulación del acto o la disposición general. Ello dará nuevo vigor al federalismo, al fortalecer la capacidad de defensa jurídica de los estados y los municipios; promulgándose al efecto la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, que norma los procedimientos para resolver las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios ; entre el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, las Cámaras de este último o, en su caso, la Comisión Permanente, así como entre dos poderes de un mismo estado."

El contenido de la propuesta:

El Plan la hace consistir en la Esencia Compensatoria del Pacto Federal, al señalar que "el mismo fue concebido para promover el desarrollo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos y que ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y de las oportunidades." Reconociéndose en el Plan que es una tarea de todos los órdenes de gobierno, y al efecto propone:

a) Redistribución de competencias;

Indica que "es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal de Gobierno, con pleno reconocimiento a la soberanía de la entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, porque es ahí donde surgen los problemas, se generan la demandas y deben de aplicarse las soluciones." Por lo cual actualmente está en proceso la descentralización de competencias a los Estados, en materias de Salud, Desarrollo Rural y Agricultura, Comunicaciones y Transportes, y como se explicará ampliamente mas adelante, en materia Fiscal.

b) Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Señala que "otra tarea de especial importancia para avanzar hacia el nuevo Federalismo consiste en apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso; " Con lo que el presente estudio coincide, al pretender consolidar fuentes propias de ingreso a los Municipios.

c) Vida Municipal.

En este punto se propone lo siguiente: "avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional este fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos; e implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades." Este fortalecimiento se dará con el nuevo ingreso propio que se propone , el cual hará menos dependientes a los Municipios de la Federación y de los Estados.

d) Reforma de Gobierno y Administración Pública.

Como parte de el nuevo federalismo se propone en síntesis una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

e) Promoción de la Descentralización Administrativa

También se ocupa de este programa que se ha implementado en otros sexenios con resultados superficiales, ya que no se ocuparon de descentralizar recursos como actualmente se pretende, sino que se descentralizaron decisiones para la aplicación de los recursos que se le otorgaron por la Federación a

los Estados y a los Municipios; y el Plan propone "será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación."

II Finanzas Públicas

Dentro del Objetivo Quinto, Crecimiento Económico, se encuentra este punto y señala lo siguiente:

a) Sistema de Coordinación Fiscal

"El sistema de coordinación fiscal deberá transformarse en un sistema de coordinación hacendaria donde se realice una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto, entre los distintos órdenes de gobierno, en el marco del nuevo federalismo que propone este Plan Nacional de Desarrollo." Al proponerse la subsistencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con cambios profundos se está reconociendo que no ha sido justa la distribución de los ingresos para los Estados y Municipios.

b) Modernización del Federalismo Fiscal

Señala que en los Estados se han establecido sistemas tributarios que tienden a evitar la tributación múltiple, además de

diferencias significativas entre los mismos Estados; asimismo indica que: "No obstante los avances mencionados, es indispensable fortalecer la recaudación a partir de bases gravables más amplias , consolidar los sistemas de fiscalización, continuar con los estudios que permitan el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos locales, y la modernización de catastros para el cobro del impuesto predial y los derechos de agua, así como seguir mejorando las fórmulas, criterios y procedimientos para asegurar mayor flexibilidad claridad y transparencia del sistema de participaciones, con particular énfasis en las que se destinan a los municipios." Con lo que se confirma la tendencia de crear nuevas fuentes de ingresos locales, sin que en este caso la doble tributación sea impedimento para aprobarlo localmente, ya que si la Federación no suspende dicho ingreso que se pretende para los Municipios, y existiera doble tributación, no se declararía legalmente la ruinosidad del impuesto , hasta que se demostrara a solicitud de parte ante el Poder Judicial tal situación.

Lo que se ha Avanzado:

El 18 de agosto de 1995, el Sub-Secretario de Hacienda, Pedro Noyola,* (El Diario de Monterrey, 18 de agosto de 1995, Pág. 1) informó ante diputados y senadores con la presencia de los medios de comunicación, en relación a la mayor colaboración administrativa por parte de los Estados y Municipios, y descentralización efectiva del gasto y transferencia de

responsabilidades a estados y municipios, lo siguiente "se estudia la posibilidad de descentralizar los gastos social, de educación, de salud, de agricultura e incluso del trabajo, además de que la Federación transferiría a estados y municipios la facultad de gravar la adquisición de vehículos nuevos, las tenencias de los mismos, así como los vinos y licores. Asimismo indicó que propondrá un incremento del 10 al 25 por ciento de la participación a los Municipios de los ingresos brutos obtenidos en puentes de peaje.

Este incremento se dividirá en dos partes; la mitad disponible directamente al municipio colindante, es decir el 12.5 % y la otra mitad disponible para el gobierno del estado, para que los distribuya entre los municipios afectados por el puente."

Asimismo el 26 de agosto de 1995, se publicó en * Periódico "El Norte", pág. 1 , Sección A , la siguiente nota: "CIUDAD JUAREZ._Luego de 23 días, el Alcalde Francisco Villarreal decidió ayer suspender su ayuno y se declaró victorioso al considerar que la federación respondió positivamente sus demandas sobre un verdadero federalismo, particularmente en la distribución de ingresos de peajes. En la ciudad e Chihuahua, el Gobernador Francisco Barrio concluyó también su huelga de hambre tras concretar, según se informó, un acuerdo con la SCT para disponer del 50% de los ingresos netos recaudados en el Puente Internacional Santa Fe....EL Alcalde juarense dio tres puntos que lo convencieron de abandonar su protesta:

- Que su propuesta está en el Congreso de la Unión.
- El compromiso de la SCT de aportar recursos para reconstruir el puente internacional.
- La invitación de la Secretaría de Gobernación para que el Municipio se integre a la comisión que prepara el proyecto del federalismo."

De lo que se desprende la inconsistencia para llevar a la práctica el nuevo federalismo que se propone, ya que gracias a un Municipio y un Gobernador que tomaron medidas no jurídicas, obtuvieron mayores ingresos que otros Municipios y Estados con puentes de peaje , con lo que sólo se transferirán de manera inequitativa derechos a percibir participaciones, ya que la Federación conserva la titularidad de los cobros que se realizan en los referidos puentes, quedando como se ha establecido anteriormente, supeditados los Municipios y los Estados, a los ingresos que la Federación les otorgue.

Lo anterior se confirmó en el Estado de Nuevo León, en el Municipio de Cadereyta Jiménez, quien cuenta con un puente federal de cuota, y de acuerdo al Convenio que firmó publicado Periódico Oficial del Estado de 01 de enero de 1996, con la Federación, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Caminos y Puentes Federales y Conexos, y el Gobierno del Estado de Nuevo León, el referido Municipio recibirá beneficios de la creación de un fondo en base a la Ley de Coordinación Fiscal, para construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad de

ese Municipio, que se hará en forma tripartita aportando cada uno el 10% de los ingresos totales que por concepto de peaje se hayan captado en el puente de que se trata a partir de 1995.

Asimismo es de mencionarse el Decreto 130, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 29 de diciembre de 1995, que reforma y adiciona el Decreto 340 que suspende en el Estado de Nuevo León, el cobro de diversos derechos Estatales y Municipales, y que reforma y deroga diversas disposiciones fiscales, el cual volvió a dejar bajo la potestad tributaria de los municipios el cobro de derechos por concepto de licencias , permisos o autorizaciones para locales que enajenen bebidas alcohólicas; así como las licencias o permisos por colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, con excepción de los que se realicen por medio de televisión, radio periódicos o revistas. Lo cual viene a confirmar que el Congreso del Estado puede legislar en materias que se encuentran suspendidas en virtud de estar coordinado nuestro Estado en materia de derechos con la Federación, y con mayor razón que el mismo Congreso legisle el impuesto que se pretende para los municipios de manera local.

Por otra parte el 9 de febrero de 1996, en * Periódico "El Norte", pág. 24 , Sección A , se publicó una nota que dice: 'DECIDIRAN ESTADOS IMPUESTO DE HOSPEDAJE' dada por Silvia Hernández, Secretaria de Turismo, que indicó "que la iniciativa para que de acuerdo a la soberanía de cada Estado de la República ,

se aplicarán diferentes impuestos entre los que destacó los del hospedaje ▪

Lo que viene a ser un avance más en ingresos para los Estados y Municipios, y demuestra buena voluntad del Gobierno Federal de hacer efectivo el Nuevo Federalismo Fiscal, pero no les resuelve proporcionalmente su dependencia de los recursos de la Federación.

6.3 Conclusiones Del Capítulo

De lo anterior se desprende que existe la voluntad general de replantear la forma de gobierno, mediante el nuevo federalismo, aunque en la práctica existan excepciones inequitativas, y han surgido propuestas concretas de parte del Gobierno Federal, mediante el llamado Nuevo Federalismo Fiscal, hacia el Estado y los Municipios, entre las que se encuentra el otorgar a estos últimos más participación de lo que recauda la Federación, mediante modificaciones al Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal*(Periódico Oficial del Estado 3 de diciembre 1989), tales como otorgar a los municipios donde se encuentran puentes de peaje y a los estados a que pertenecen, parte de lo recaudado en las por concepto de peaje, lo cual se encontraba en negociación hasta diciembre de 1995, y resultó beneficiado en el Estado de Nuevo León el Municipio de Cadereyta Jiménez, quien cuenta con un puente federal de cuota, y de acuerdo al Convenio que firmó de acuerdo al Periódico Oficial del Estado de 01 de enero de 1996, con la Federación, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Caminos y Puentes Federales y Conexos, El Gobierno del

Estado de Nuevo León, el referido Municipio recibirá beneficios de la creación de un fondo en base a la Ley de Coordinación Fiscal, para construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad de ese Municipio, que se hará en forma tripartita aportando cada uno el 10% de los ingresos totales que por concepto de peaje se hayan captado en el puente de que se trata a partir de 1995, por lo que se ha logrado un pequeño avance a nivel nacional en la distribución del ingreso en ese rubro ; pero es en la redistribución de competencias más que en la creación de nuevas fuentes de ingresos donde se encuentra la solución para incrementar la hacienda de los Municipios, quienes se encuentran con las trabas llamadas medios de control, que en el presente caso se traducen como centralismo fiscal, que no permiten que funcione como la división política administrativa de los Estados y en consecuencia de la República.

Ahora bien la referida voluntad es medible, ya que lo que ejerzan los municipios del porcentaje recaudado en forma global por los tres niveles de gobierno, será en proporción a lo que permita la Federación y los Estados que se les entregue a los Municipios de acuerdo a la adecuación de las fórmulas de participación de recursos federales y a las fuentes de ingreso que desee dejar de ejercer o compartir la Federación con los Municipios; y lo que se requiere es que se le deje al Municipio ejercer las fuentes que le corresponden de acuerdo a la Constitución y no depender de la buena voluntad de los gobiernos Federal y Estatal.

CAPITULO 7

CONCLUSIONES GENERALES

1.- De acuerdo al análisis de los elementos examinados, coinciden en que la historia de nuestra nación independiente tiene un importante protagonista, que es el Municipio como reflejo del actuación de los ciudadanos en su localidad para obtener un mejor modo de vida en todos los órdenes, aún cuando en la Constitución 1824 no se dispuso nada en materia Municipal, sino que se dejó a los Estados tomar las medias para su régimen interior; siendo las Leyes Constitucionales de 1836, las que dan autonomía hacendaria relativa al Municipio, al igual que Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, siendo de señalarse que ambas constituciones centralistas si consideraron al Municipio como esfera de Gobierno; y en la Constitución de 1857 se suprimió el referido artículo 124 relativo a las aduanas interiores o alcabalas; asimismo que durante el régimen de Porfirio Díaz, se redujo la acción Municipal, convirtiendo al Municipio en una agencia del gobierno Federal; el resultado fue como es conocido la Revolución Mexicana , que dio como fruto el artículo 115 Constitucional, y al Municipio Libre, del cual se pretende que en conjunto con los antecedentes surgidos después de la Revolución

sea parte de la solución para lograr la verdadera autonomía Municipal, que se traduce en una independencia económica de recursos de los niveles de gobierno Estatal y Federal.

2.- Cada Municipio conforme a los cometidos constitucionales y sus capacidades conformará su Administración Pública, partiendo de la estructura mínima de la administración pública municipal en el Estado de Nuevo León, consistente en Tesorero Municipal y Secretario del Ayuntamiento.

3.- Se concluyó la necesidad de emitir una Ley del Acto Administrativo Municipal al estudiar el tema de los actos administrativos municipales , que sea semejante a la que a nivel Federal rige a partir del 1 de junio de 1995 , con el nombre de Ley Federal de Procedimiento Administrativo; lo anterior con el objeto de uniformar los requisitos que debe de cumplir la autoridad para la aplicación de cualquier norma, así como establecer el procedimiento para inconformarse contra dichos actos.

4.- Se concluyó que de acuerdo al análisis jurídico y doctrinal que favorece, y del que no favorece el cual fue rebatido, así como las normas fiscales y antecedentes expuestos es factible que el impuesto sobre la renta que se genere en las enajenaciones de inmuebles con cargo al enajenante, que se pretende para el respectivo Municipio donde se ubique el inmueble, ingrese al mismo de alguna de las siguientes formas:

a) Como un nuevo ingreso propio.

b) Como un nuevo ingreso participable por parte de la Federación.

Como nuevo ingreso propio se ejercitaría la autonomía municipal que plasmó el Constituyente de 1917 en el referido artículo 115, así como la potestad que los legisladores que aprobaron la reforma de 1983 pretendieron para el Municipio. Lo que se lograría con la recomendación de que si de manera conjunta y a través de sus representantes legales hacen llegar a las autoridades competentes la solicitud de que sean respetados sus respectivos derechos de Municipio Libre y autonomía Municipal pugnando por que no les sea invadida su preferencia Constitucional por los ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria ni por los Estados, ni por la Federación.

5.- La forma en que se concretaría la propuesta sería como un ingreso propio en base a que no se encuentra entre los ingresos exclusivos de la Federación, ni entre los que requieren autorización de la Federación, ni viola lo preceptuado por el artículo 124 de la Constitución, que preceptúa "que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados", y aunado a que de acuerdo a los estudios doctrinales analizados, en caso que la Federación no declare suspendido el cobro que ella hace actualmente sobre el impuesto que se pretende, es admisible que se legisle por parte de la legislatura local sobre este nuevo ingreso, sin violar la Constitución Federal, lo que generaría doble tributación y en consecuencia que pueda ser solicitado por los

contribuyentes, la declaración de ruinoso la aprobación y aplicación del nuevo impuesto, solicitud que en sí no trae como consecuencia que se resuelva en favor de los contribuyentes la declaración referida, misma que deberá probarse en cada caso.

6.- Existe el obstáculo legal para que los Municipios obtengan ingresos que no apruebe la Legislatura local.

7.- La dependencia de los Municipios de las participaciones federales se ha agravado con la puesta en práctica de la Ley de Coordinación Fiscal*(D.O.F. 27 DIC. 1978), la cual deja al Municipio sin derecho de cobrar ciertos ingresos por concepto de recursos propios, a cambio de aceptar incrementos en las participaciones federales. Por lo que para llegar a concretar lo propuesto en la presente tesis es necesaria la acción municipal, la cual se debe ejercitar de la siguiente forma:

a) Dentro del marco jurídico e histórico de nuestra nación, por sus propios derechos o a través de las uniones o coordinaciones de Municipios, realizar un frente que unifique las estrategias a seguir y las ponga en práctica.

b) Aprovechar todos los apoyos como los que hasta ahora les ha prestado el Gobierno del Estado de Nuevo León, considerando las propias limitantes del Estado .

c) Presentar propuestas en el sentido de la presente tesis ante las autoridades Federales y Estatales aprovechando la estructuración

del "Programa Sectorial para un Nuevo Federalismo Fiscal" que forma parte en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

d) Pugnar por las reformas constitucionales propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo mencionado, relativas a aumentar el período administrativo de los Ayuntamientos electos, con el objeto de dar continuidad a lo aquí propuesto y a los programas de cada administración Municipal, que actualmente es de tres años.

e) Ejercer por conducto de sus representantes legales dichas acciones.

8- Se recomienda apoyar la propuesta concensada del Consejo Asesor Fiscal, de la S.H.C.P., ubicada en el subgrupo IV.- COLABORACION ADMINISTRATIVA, consistente en un Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, en la Fiscalización Coordinada entre los Estados y la Federación, en el Impuesto sobre la Renta, con la condición de que el personal Estatal sea aprobado por el Cuerpo Colegiado del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, INCAFI, que forma parte de la Subsecretaría de Ingresos de la S.H.C.P.; con lo que se establece la posibilidad de que sean primero los Estados los que Fiscalicen el Impuesto Sobre la Renta en general; y los Municipios podrían formar parte del Convenio para llevar la fiscalización correspondiente al Impuesto de referencia que se genere en las enajenaciones de inmuebles de su respectivo ámbito territorial, lo cual serviría a los Municipios como

capacitación para estar preparados cuando se obtenga el Impuesto que se pretende para ellos.

9.- Se concluyó que los Municipios del Estado de Nuevo León están en posibilidades de administrar el Impuesto que se pretende, lo cual se ha demostrado con la recaudación del Impuesto Predial y del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, en especial el último, que como impuesto de origen Federal fue declarado en Coordinación en nuestro Estado desde el año de 1982, que se recaudó por los Municipios hasta 1994 sin que fuera impugnada por incumplimiento por parte de la Federación. la forma de recaudarlo a ninguno de los Municipios del Estado de Nuevo León.

10.- Se propone la forma en que se administrará , es decir se recaudará y fiscalizará dicho impuesto, siendo la más recomendable la consistente en capacitar a su actual personal para que la lleve a cabo el mismo Municipio y no tener que erogar por el concepto de administración que le realice otro Municipio o el Estado, ya que la Federación a partir del año de 1996, no es la titular del Impuesto Federal Sobre Adquisición de Inmuebles, que se cobraba por Convenio con los Municipios como Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, con las mismas reglas que el Federal, y en sustitución del Impuesto Sobre Traslado de Dominio que se encontraba suspendido durante la vigencia del Convenio, el cual en el año fiscal de 1996 no aparece como ingreso de los municipios del Estado de Nuevo León, al ser sustituido por el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

11.- Se concluye que existe la voluntad general de replantear la forma de gobierno, mediante el nuevo federalismo, aunque en la práctica existan excepciones inequitativas, y han surgido propuestas concretas de parte del Gobierno Federal, mediante el llamado Nuevo Federalismo Fiscal, hacia el Estado y los Municipios, entre las que se encuentra el otorgar a estos últimos más participación de lo que recauda la Federación, mediante modificaciones al Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal*(Periódico Oficial del Estado 3 de diciembre 1989), tales como otorgar a los municipios donde se encuentran puentes de peaje y a los estados a que pertenecen, parte de lo recaudado en las por concepto de peaje, lo cual se encontraba en negociación hasta diciembre de 1995, y resultó beneficiado en el Estado de Nuevo León el Municipio de Cadereyta Jiménez, quien cuenta con un puente federal de cuota, y de acuerdo al Convenio que firmó de acuerdo al Periódico Oficial del Estado de 01 de enero de 1996, con la Federación, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Caminos y Puentes Federales y Conexos, El Gobierno del Estado de Nuevo León, el referido Municipio recibirá beneficios de la creación de un fondo en base a la Ley de Coordinación Fiscal, para construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad de ese Municipio, que se hará en forma tripartita aportando cada uno el 10% de los ingresos totales que por concepto de peaje se hayan captado en el puente de que se trata a partir de 1995, por lo que se ha logrado un pequeño avance a nivel nacional en la distribución del ingreso en ese rubro ; pero es en la

redistribución de competencias más que en la creación de nuevas fuentes de ingresos donde se encuentra la solución para incrementar la hacienda de los Municipios, quienes se encuentran con las trabas llamadas medios de control, que en el presente caso se traducen como centralismo fiscal, que no permiten que funcione como la división política administrativa de los Estados y en consecuencia de la República.

Ahora bien la referida voluntad es medible, ya que lo que ejerzan los municipios del porcentaje recaudado en forma global por los tres niveles de gobierno, será en proporción a lo que permita la Federación y los Estados que se les entregue a los Municipios de acuerdo a la adecuación de las fórmulas de participación de recursos federales y a las fuentes de ingreso que desee dejar de ejercer o compartir la Federación con los Municipios; y lo que se requiere es que se le deje al Municipio ejercer las fuentes que le corresponden de acuerdo a la Constitución tal como lo propone la presente tesis y no depender de la buena voluntad de los gobiernos Federal y Estatal.

BIBLIOGRAFIA

**Acosta Romero Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo",
Porrúa , México , 1988**

**Camagnini Marcelo , "Federalismos latinoamericanos, México,
Brasil, Argentina.", Fondo de Cultura Económica-Colegio Mexico-
IEPSA, México 1993.**

**Cámara de Diputados del Congreso de la Unión , LII Legislatura
"Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus
Constituciones", Grupo Editorial, México , 1985,**

**"Constitución Política del Estado de Nuevo León", Ed. Sista,
México , 1995.**

**"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" , Ed. Sista,
México , 1995.**

**"Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo
1995-2000". Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1995.**

de la Garza Sergio F., "Evolución de los conceptos de renta y ganancias de capital en la doctrina y en la legislación mexicana durante el período de 1921-1980", Edición del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1983)

de la Garza Sergio Francisco. "El Municipio, Historia, Naturaleza, Gobierno.", Edit. Jus,. México,1947

"El Diario de Monterrey", 18 de agosto de 1995, Pág. 1

"El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995

Flores Zavala Ernesto, "Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas", Edit. Porrúa, México,1989

García Flores Margarita, "Fray Servando y el Federalismo Mexicano", Fuentes de Estudio para la Administración Pública No.1, INAP, México 1982.

Gobierno del Estado de Nuevo León, "Constituciones Políticas del Estado 1825 - 1857 - 1917", Talleres Linotipográficos del Gobierno del Estado de Nuevo León, México, 1950

INEGI, "Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León, Edición 1993", México, 1993

INEGI, "El Ingreso y el Gasto Público en México", México, 1994

INEGI, "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1992", México, 1993

INEGI, "XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1990", México, 1991

"Las Constituciones de México", Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1989,

Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal", Porrúa, México, 1979.

Ortega Lomelín Roberto, "Federalismo y Municipio", Fondo de Cultura Económica, México , 1994

Periódico "El Norte", pág. 1 , Sección A, 26 de agosto 1995

Periódico "El Norte", pág. 23, Sección A, 9 de febrero 1996

"Periódico Oficial del Estado de Nuevo León No. 156" del 29 de diciembre de 1995

"Periódico Oficial del Estado de Nuevo León No. 156" del 30 de diciembre de 1994.

Rendón Barrera Huerta Teresita, "Derecho Municipal", Ed. Porrúa, México, 1985

Robles Martínez Reynaldo, "El Municipio", Edit. Porrúa , 1987.

Sampere, J. y Sobarzo, H. "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas" Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, Documento de Trabajo Núm. IX., México , 1994.

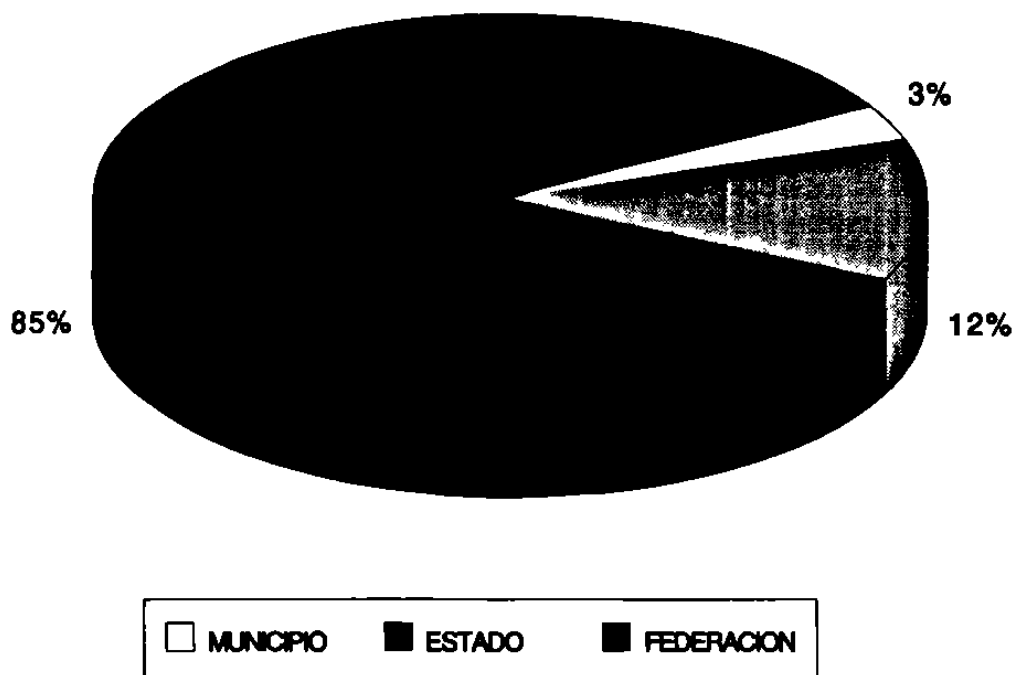
APENDICES

APENDICE A

TABLAS

TABLA 1

**INGRESOS TOTALES FEDERACION ESTADO MUNICIPIO
1988/1992**

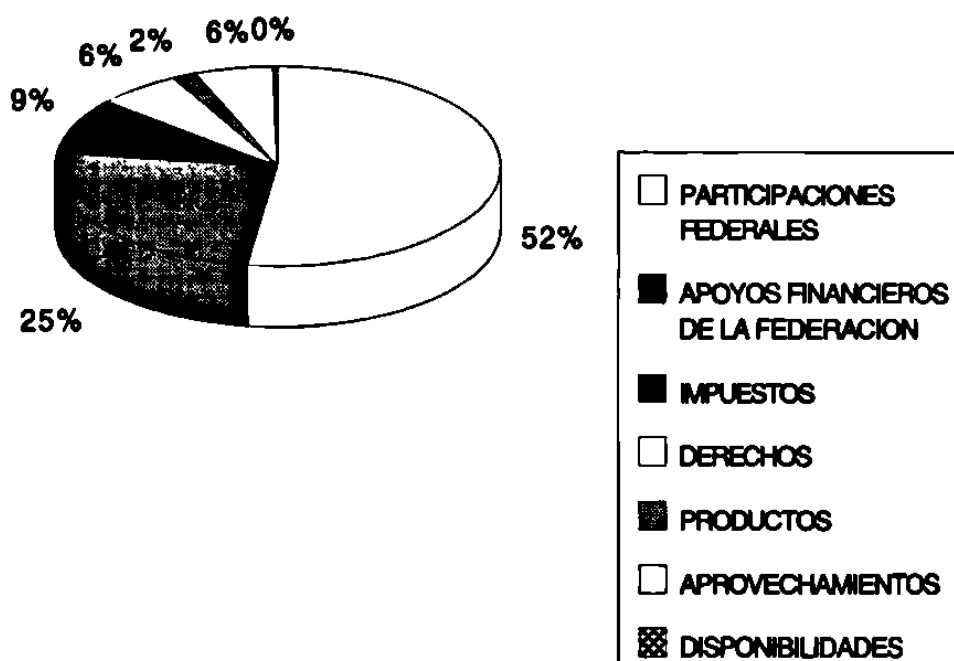


AÑO	MUNICIPAL	ESTATAL	FEDERAL
1988	3370856	15030119	120667333
1989	5007447	22458362	149138830
1990	7445178	26230984	193805495
1991	10254300	34719306	255468700
1992	12748592	51885182	304221500
	38826373	150323953	1023301858

*Todas las cantidades se expresan en pesos (\$)

TABLA 2

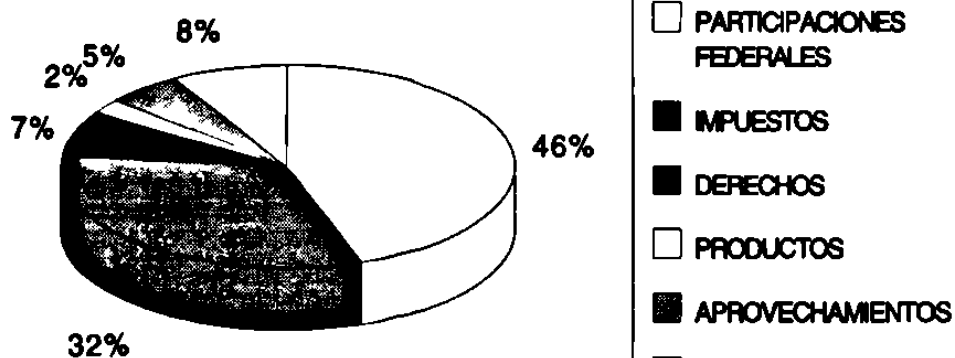
INGRESOS BRUTOS DEL ESTADO 1992.



CONCEPTO	\$
PARTICIPACIONES FEDERALES	1167362
APOYOS FINANCIEROS DE LA FEDERACION	558238
IMPUESTOS	197086
DERECHOS	136248
PRODUCTOS	38309
APROVECHAMIENTOS	130981
DISPONIBILIDADES	1740
TOTAL	2229964

TABLA 3

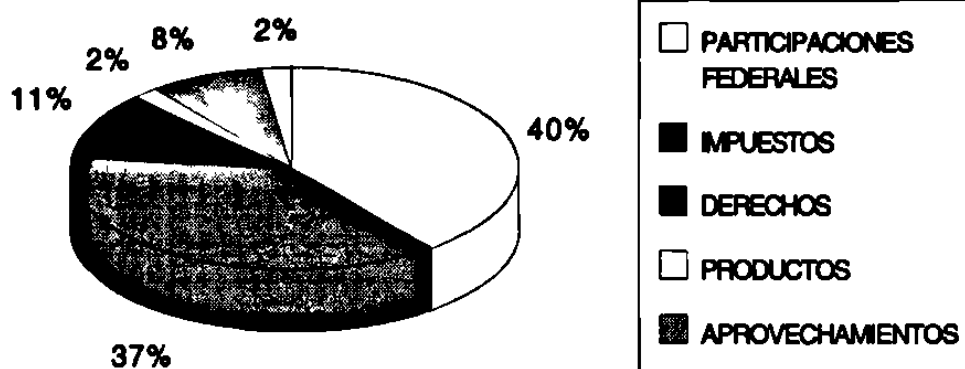
**PROMEDIO DE INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL
ESTADO 1992**



CONCEPTO	\$
PARTICIPACIONES FEDERALES	403103
IMPUESTOS	290460
DERECHOS	64915
PRODUCTOS	18606
APROVECHAMIENTOS	48518
OTROS INGRESOS	72803
TOTAL	898405

TABLA 4

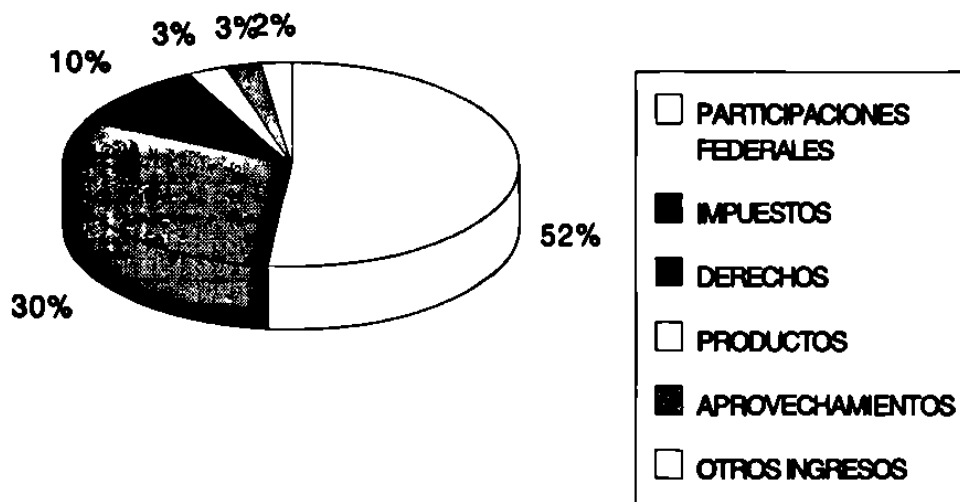
INGRESOS BRUTOS DEL MUNICIPIO DE MONTERREY 1982



CONCEPTO	\$
PARTICIPACIONES FEDERALES	126020
IMPUESTOS	118936
DERECHOS	34487
PRODUCTOS	5868
APROVECHAMIENTOS	26447
OTROS INGRESOS	6835
TOTAL	318593

TABLA 5

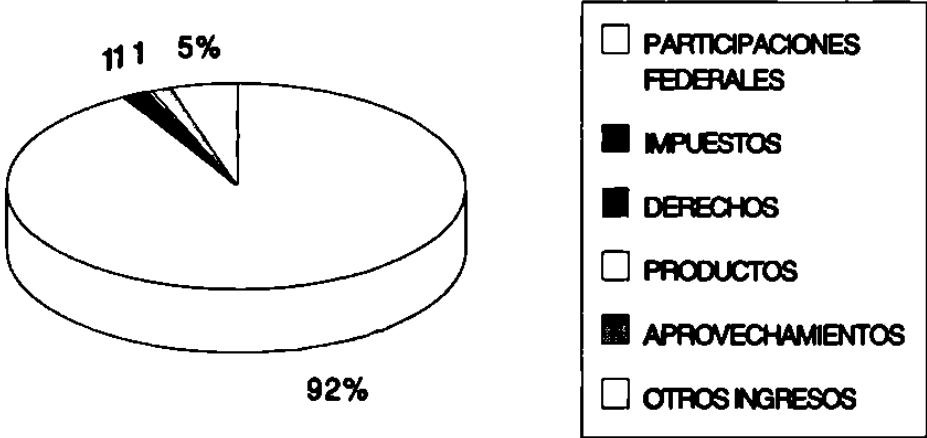
INGRESOS BRUTOS DEL MUNICIPIO DE MONTEMORELOS 1992.



CONCEPTO	\$
PARTICIPACIONES FEDERALES	4919
IMPUESTOS	2881
DERECHOS	977
PRODUCTOS	276
APROVECHAMIENTOS	238
OTROS INGRESOS	195
TOTAL	9486

TABLA 6

INGRESOS BRUTOS DEL MUNICIPIO DE ABASOLO 1992.



CONCEPTO	\$
PARTICIPACIONES FEDERALES	843
IMPUESTOS	10
DERECHOS	8
PRODUCTOS	4
APROVECHAMIENTOS	12
OTROS INGRESOS	42
TOTAL	919

APENDICE B

TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

APENDICE B

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE

"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 al Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato .

Las personas que por elección indirecta , o por nombramientos o 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 período 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 si podrán ser electos para el período 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 local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento 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 Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

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:

- a) Agua potable y alcantarillado;**
- b) Alumbrado público;**
- c) Limpia;**
- d) Mercados y centrales de abasto;**
- e) Panteones;**
- f) Rastro;**
- g) Calles, parques y jardines ;**
- h) Seguridad pública 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.**

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 públicos que les corresponda;

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria , de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así**

como las que establezcan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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.

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

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles;

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 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;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad 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;

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

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

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."

RESUMEN AUTOBIOGRAFICO

Sergio Arturo Salinas González

Candidato al Grado de

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA con especialidad

en Area Administrativa

Tesis: EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA GENERADO EN LAS ENAJENACIONES DE INMUEBLES, COMO NUEVA FUENTE DE INGRESO PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON

Campo de Estudio : Ciencia de la Administración Pública.

Biografía:

Datos personales: Nacido el Monterrey, N.L. el 20 de noviembre de 1961, hijo del Sr. Moisés Salinas Obregón y la Sra. Hilda E. González Castillo.

Educación: Egresado de la Universidad Autónoma de Nuevo León, grado obtenido Licenciado en Ciencias Jurídicas en 1983.

Experiencia Profesional: Asesor de la Secretaría Particular del Estado de Chiapas en 1983; Dictaminador de la Secretaría de la Reforma Agraria , Delegación N.L. en 1983; Abogado Postulante en Monterrey, N.L. de 1984 a 1986; Asesor Jurídico de la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Nuevo León de 1987 a 1989; Jefe de Ejecuciones y Rezagos del Municipio de San Nicolás de los Garza , N.L., de 1989 a 1991; Director de Ingresos del Municipio de San Nicolás de los Garza , N.L., en 1992 y 1993; Maestro del Curso Opción a Tesis Derecho Fiscal, en la Universidad Valle del Bravo, Plantel Nuevo Laredo, Tamaulipas, en 1992; Jefe del Departamento Jurídico de la Dirección Jurídica de la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Nuevo León de 1994 a la fecha.

