



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADOS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

“FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL DE MORELIA.”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Presenta

LIC. GONZALO ALFREDO ROSAS GARCÍA

Bajo la dirección del:

DR. JAVIER ELIOTT OLMEDO CASTILLO



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Morelia, Michoacán; agosto de 2019

AGRADECIMIENTOS

Primero dar gracias a Dios, por darme la fuerza y capacidad en cada momento de mi vida, por haber puesto en cada instante de mi camino a personas importantes en mi carrera y vida profesional que me han otorgado apoyo, conocimiento y compañía.

Agradezco el apoyo en todos los sentidos a mis padres Rosas Aceves Víctor Gonzalo y García Pérez María Carmen, que sin ellos no hubiera podido tener los valores, educación y estudios para ser un buen profesionista y ser humano, a mi hermana Rosas García Cinthia Vanesa por ser un ejemplo a seguir en todos los ámbitos, pero en especial por el ámbito académico, donde es buen ejemplo ver que un hermano mayor tiene buena vida académica y pretendes ser como el, por mis amores, dos que siempre estarán en mi corazón, a mi nena, mi Pao y mi Dieguito, que son mis sobrinos, hijos, hermanos y mi todo. A mis abuelos que siempre estarán conmigo, aunque ya no los pueda ver, pero si sentir.

Agradecimiento especial a mi asesor de tesis el Dr. Olmedo Castillo Javier Elliott, por su apoyo y paciencia en esta tesis, que sin él no hubiera tenido orientación el trabajo final; así mismo a un núcleo de licenciados que me apoyaron formalmente en toda mi vida académica, Dr. Víctor Acevedo Valerio gracias por asesorarme y guiarme en mi trabajo en cada momento, Mtra. Esthela Díaz Miranda, Lic. Livia Eugenia Teytud, Dr. Héctor Chevez Gutiérrez, Dr. Francisco Ramos Quirós, Dra. Emilia Ramos, Mtra. Ana Cynthia Guzmán Tello, Dr. Salvador Sandoval Mtro. Javier Mora, Dr. J. Jesús Rodríguez Morelos, Mtro. Luis Alvarado, Dra. Clara Romero Jaime, Mtra. Carmen Trujillo, Mtro. Víctor Hugo Arciga Hernández, Mtro. Octavio

Rodríguez Gonzalez, Dra. Lizett Puebla Solorzano, Mtra. Rosa María Calderon, Mtro. Gregorio Loza Gallardo, Mtro. Gerardo Benjamin Coss, Mtro. Miguel Mendoza Barajas, Dr. Ricardo García Mora, Mtra. Teresita Ileri Ugalde, Mtro. Martín Humberto Morales, Mtra. Sonia, Paola Elena Zamora Tapia, Señora Verónica Romero Vargas usted que me vio crecer en esta institución junto.

Gracias a mis amigos, amigas e incondicionales en cada uno de los momentos de estrés, alegrías, nervios, emociones, ya que cada uno de ellos me ayudaron a crecer como persona, Mtra. Pamela Zambrano, Giselle Olivo, Alejandra Sánchez Espinosa, Esmeralda, Alma Alvarado, Myriam Nube, Fer Caballero, Erik, Oscar Soria, Hermes, Cris Valdespino, Juan Moreno, Andrea M, Arauci, y Alejandra Alvares, sin olvidar a mis alumnos de todas las generaciones que si bien lo digo “yo aprendo más de ellos cada día.”

Todo mi cariño, amor y respeto a mi casa, a mi Universidad Michoacán de San Nicolas de Hidalgo, a mi Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, porque orgullosamente y apasionado Nicolaíta, desde joven me enseñaron el amor a mi institución y ese mismo amor espero algún día transmitirlo a nuevas generaciones, de igual forma al programa CONACYT, por fomentar la investigación jurídica y formarme como un nuevo investigador en Derecho Administrativo.

¡Leyes Justicia y Ciencia, Leyes Justicia y Ciencia

Arriba, Arriba Jurisprudencia.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	I
RESUMEN	VI
INTRODUCCIÓN	VII

CAPÍTULO 1

NOCIONES RESPECTO A LA POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL

1.1. EL MUNICIPIO, POTESTAD TRIBUTARIA Y POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL	1
1.2. EQUIDAD E INEQUIDAD, SU UBICACIÓN DENTRO DE LA PROBLEMÁTICA EN LA POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL.....	7
1.2.1 Equidad e Inequidad	7
1.3. LA COMPETENCIA TRIBUTARIA	10
1.3.1. Limitaciones impositivas para las Entidades Federativas.....	13
1.3.2. Principios que regulan la competencia entre los tres niveles de Gobierno	13
1.4. CONCEPTOS BÁSICOS DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL.....	15
1.4.1. Esfera económica mínima de los Municipios	15
1.4.2. Municipio libre	16
1.4.3. Ley de Ingresos	17

CAPÍTULO 2

ORIGEN Y ESTRUCTURA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

2.1. BREVE ASPECTO SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA EN MÉXICO (PRESUPUESTO).....	19
2.2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 115 FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CONFRONTADA AL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN	21

2.3. ESTRUCTURA DE LA TESORERÍA DEL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN	46
--	----

CAPÍTULO 3

VIDA DE LA HACIENDA MUNICIPAL

3.1. PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL	53
3.2. LOS INGRESOS MUNICIPALES: SU PROYECTO Y LEY Y LA CUENTA PÚBLICA.....	55
3.3. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES.....	62
3.4. EL IMPUESTO PREDIAL.....	70

CAPÍTULO 4

LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL FRENTE AL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

4.1. EL CONCEPTO, PREOCUPACIÓN Y OBJETO DEL FEDERALISMO Y FEDERALISMO MEXICANO	74
4.2. LAS CONVENCIONES FISCALES Y EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	87
4.2.1. Primera Convención Nacional Fiscal (1925).....	88
4.2.2. Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)	89
4.2.3. Tercera Convención Nacional Fiscal (1947).....	89
4.2.4. Sistema de Coordinación Fiscal.....	90
4.3. LA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA.....	93

CAPÍTULO 5

EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL: MORELIA, MICHOACÁN EJERCICIOS FISCALES 2017-2019

5.1. INGRESOS FISCALES EN LA LEY DE INGRESOS DE MORELIA, MICHOACÁN 2017, 2018 Y 2019	97
5.2. GRÁFICA RESPECTO A INGRESOS FEDERALES DE LA HACIENDA	

MUNICIPAL DE MORELIA, MICHOACÁN EN LA LEY DE INGRESOS 2017, 2018 Y 2019.....	102
5.3. PROPUESTAS Y MECANISMOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL	109
Propuesta 1 “Profesionalización y capacitación obligatoria a servidores públicos”	111
Propuesta 2 “Tener una visión de la administración pública como una administración privada (hacienda pública por una hacienda privada)”	112
Propuesta 3 “El pago del predial por parte de los Aeropuertos”	113
Propuesta 4 “Abatimiento de carteras vencidas en el caso del Impuesto Predial, por medio de la cobranza coactiva”	115
Propuesta 5 “Crear un programa de actualización catastro-predial”	119
Propuesta 6 “Creación de nuevo impuesto Municipal”	121
CONCLUSIONES.....	122
FUENTES DE INFORMACIÓN	128

RESUMEN

La hacienda Municipal de Morelia, Michoacán al igual que todos los Municipios de México están sometidos ante la Federación respecto a su potestad tributaria, esto representa una inequidad evidente y atentando con su autonomía Municipal, este problema tiene su origen con la creación del Sistema de Coordinación Fiscal, donde los Municipios otorgan su potestad tributaria a la Federación a cambio de las aportaciones y participaciones. La inequidad Municipal en el sistema de potestad municipal no conduce a buscar el fortalecimiento de su hacienda es por este motivo que se pretende buscar el fortalecimiento de la hacienda Municipal con mecanismos específicos.

Palabras clave: Inequidad, Tributaria, Ingresos, Aportaciones y Participaciones.

ABSTRACT

The municipal treasury of Morelia, Michoacán, as all the municipalities of Mexico, are submitted to the federation regarding their tax authority, this represents an obvious inequality and undermining their Municipal autonomy, this problem has its origin with the creation of the Coordination System Fiscal, where the municipalities grant their tax power to the federation in exchange for contributions and participations. Municipal inequality in the municipal power system does not lead to seek the strengthening of its farm is for this reason that it is intended to seek the strengthening of the Municipal farm with specific mechanisms.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis titulada “Fortalecimiento de la hacienda Municipal: caso Morelia, Michoacán” se realiza como consecuencia de la inequidad que tiene el Municipio dentro del sistema de potestad fiscal Federal.

Esta problemática tiene el origen dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (C.P.E.U.M.), ya que los municipios no gozan con una capacidad tributaria y por tal motivo, el Municipio depende de lo resuelto por el poder legislativo a través de la Entidad Federativa que corresponda, en el caso del Gobierno del Municipio de Morelia es el Estado de Michoacán de Ocampo, el cual establece dichos impuestos en conjunto con él propio Municipio. Así es que el Municipio no puede establecer por sí solo, sino con ayuda del Gobierno sus impuestos, estos estando entre el derecho a recibir los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria (Predial) y servicios públicos (Derechos) restringiendo o limitando su participación a estos.

La inequidad también se ve reflejada en cuestión de que nuestra Carta Magna, solo otorga facultades para que los municipios pueden hacer cobro de los impuestos establecidos a su favor, mas no cuentan con el establecimiento de impuestos como tal, ya que quien los establece es la misma Constitución con sus grandes limitaciones.¹

Es así que en esta tesis se pretende describir esta inequidad y buscar mecanismos que ataquen a este mismo problema, por la cual atraviesan los

¹ López Castro, Martín Ariel, Federalismo Fiscal: Actualidad y Futuro, Porrúa, México, 2012, p.47.

municipios dentro de nuestro federalismo fiscal, es decir buscar propuestas que fortalezcan la hacienda municipal.

El problema de la inequidad suscita como tales más problemas, como es la falta de autonomía de los municipios frente a su necesidad tributaria, la cual deja más preguntas que respuestas ¿Por qué la Federación y Entidades Federativas cuentan con mayor autonomía que los municipios?

Algunas de los cuestionamientos más relevantes en esta investigación son: ¿Por qué es inequitativo?, ¿Por qué existe inequidad y otros conflictos en la potestad tributaria en el Municipio?, ¿Realmente existe una potestad tributaria municipal? ¿Qué mecanismos se pueden usar para obtener mayor equidad y fortalecimiento hacendario municipal?, ¿Quién es el responsable de esas problemáticas que atacan a las haciendas municipales? Entre otras.

Con este tema de tesis se pretende obtener el grado de Maestro en Derecho con opción Administrativo; y poder aportar y exponer dicha temática ya que cuenta con muchos e importantes antecedentes, que originan que incluso este vigente su discusión en la actualidad.

Se cuenta con fuentes de gran importancia a lo largo de los años los cuales han tocado el tema, pero es necesario en este momento, poder proponer nuevas soluciones respecto a la problemática presentada en la inequidad municipal en la potestad tributaria frente a la federación, incluso frente al estado. Por mencionar algunos aspectos: la distribución de competencias, facultades y nula autonomía municipal en materia de potestad tributaria.

El objetivo general de esta tesis es reafirmar la inequidad municipal en el sistema de potestad fiscal y buscar alternativas del fortalecimiento hacendario municipal.

La tesis cuenta con distintas hipótesis que se desarrollan a través de sus capítulos, como son:

1. La inequidad Municipal en el sistema de potestad municipal no conduce a buscar el fortalecimiento de su hacienda (Hipótesis central).
2. Esta inequidad municipal en el sistema de potestad fiscal, deriva problema respecto a la economía en los Municipios (Hipótesis secundaria).
3. Se atenta con la autonomía municipal respecto a esta potestad fiscal ejercida por las Entidades Federativas y la Federación (Hipótesis secundaria).

La presente tesis llega a su hipótesis central a través de sus objetivos, por lo tanto, se desarrolla por medio del método inductivo donde se usó la interpretación legislativa y doctrinal para poder demostrar que realmente existe una inequidad municipal en razón a su supuesta potestad tributaria y por tal motivo la necesidad de entender y fortalecer las haciendas municipales.

CAPÍTULO 1. NOCIONES RESPECTO A LA POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL

1.1. EL MUNICIPIO, POTESTAD TRIBUTARIA Y POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL

Uno de los temas centrales dentro de esta investigación es el Municipio, por lo tanto, es necesario conocer el origen de su término, así como las diferentes corrientes que le dieron vida a esta institución perteneciente a un federalismo y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 donde se le otorgan principios, derechos y facultades tributarias a su favor frente a la federación.

Etimológicamente el Municipio se forma de dos palabras latinas: *onus* que es una carga u obligación, y *capere que significa* tomar, o hacerse cargo; de estas dos locuciones surge la palabra latina *municipium*, que es la obligación que se debe tomar.²

Existen cinco corrientes teóricas que a través del tiempo han dado sustento al Municipio, las que son puntualizadas de la siguiente forma:

- Corriente iusnaturalista

Para esta corriente el Municipio surgió como esa institución política caracterizada por la intensa relación social, política, cultural y económica en

² Fernández Ruiz, Jorge, *Ámbito municipal, Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, Porrúa, 2003, pp. 20 y 21.

una comunidad de carácter natural y local.³ Por tal razón es una corriente que permite ver al Municipio como parte del ser social, de una pertenencia que va más lejos de un ente político, concibiendo al Municipio como una creación de esa naturaleza de pertenencia a la sociedad.

- Corriente de la Escuela Jurídica Española

Esta corriente ve al Municipio como una sociedad civil, el cual su formación no es natural ni de carácter político, sino de una necesidad por parte del Municipio y sus integrantes en agruparse.⁴

- Corriente étnico-cultural

Es de carácter regionalista y cultural, y tiene un sentido de pertenencia por los factores en común de la sociedad que se encuentra agrupada y a su vez cuenta con características similares por parte de sus integrantes que forman el Municipio.⁵

- Corriente positivista

Para Kelsen⁶ es necesario primero tener la ley, y una vez que esta exista se puede decir que es realista y se concibe un Municipio como tal.⁷

³ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 23.

⁴ Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, UNAM, 2005, pp. 11 y 12.

⁵ *Idem.*

⁶ Kelsen, Hans, pensador y catedrático jurídico, político austriaco, fue autor de la Constitución republicana y democrática que se dio Austria en 1920, defensor de la teoría pura del derecho, excluyendo al derecho natural, teórico de la democracia del siglo XX.

⁷ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1979, p. 375.

- Corriente ecléctica

Torres Estrada concreta a esta tesis como: la suma de la teoría iusnaturalista y de la positivista. Como argumento sostiene y compara al Municipio con las personas y su capacidad de ejercicio y goce, ya que las agrupaciones naturales, desde su nacimiento, tendrán la capacidad de goce, pero no la de ejercicio, porque la capacidad de ejercicio le será otorgada a partir de que el Estado, mediante la legislación, reconozca la existencia formal del Municipio.⁸

Es así que el Municipio se puede conceptualizar como ese ente territorial dentro de la Nación con el grado más pequeño en los niveles de gobierno, el cual cuenta con una autonomía propia pero una nula potestad respecto a su tributación, este ente es una forma de organización dentro de la Federación respecto a su política, cultura y sociedad.

Para entender la inequidad del Municipio en el sistema de potestad tributaria, se tiene que explicar qué se entiende por esta potestad, que también se le conoce como el poder tributario, poder fiscal, o poder de imposición, sobre la que hemos localizado los siguientes conceptos.

Se conoce a la potestad tributaria, como “la facultad propia del Estado, para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones”.⁹ Es importante mencionar que, al referirse al Estado en este concepto, es desde el carácter de todas las entidades que forman al país, soberano y federal, conocido como ese

⁸Torres Estrada, Pedro, *Op. Cit.*, p. 2.

⁹De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1978, p.198.

conjunto de gobierno, territorio y población, que necesita de la tributación para poder financiar sus necesidades y de la población.

Un siguiente concepto es el de “la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción”.¹⁰ Este concepto va más allá que el anterior, porque no sólo habla de una facultad cualquiera, sino de esa facultad y posibilidad de carácter jurídico, que no sólo establece, sino también exige (por ese carácter jurídico), dentro de su esfera de jurisdicción.

Entendiendo la potestad tributaria, ahora nos enfocaremos en el campo de acción que se refiere al Municipio y una de las preguntas principales es la siguiente, ¿En qué se basa la potestad tributaria municipal? Y como respuesta a este cuestionamiento, es necesario precisar que el Municipio como tal carece del denominado poder tributario, en razón de que como tal no cuenta con un poder legislativo concreto y en sentido estricto, por lo que depende directamente del poder legislativo de esa entidad federativa de la cual forma parte, y en cuestión de esto sólo se le otorgan las conocidas contribuciones que son necesarias para la subsistencia del Municipio y su gasto público.¹¹

Lo anterior tiene sustento en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

¹⁰Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Depalma, 1977, p.268.

¹¹ Huerta Barrera, Teresita Rendón, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1998, p.272

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

[...]

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

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

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

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

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

Las leyes federales no 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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.¹²

1.2. EQUIDAD E INEQUIDAD, SU UBICACIÓN DENTRO DE LA PROBLEMÁTICA EN LA POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL

1.2.1 Equidad e Inequidad

Los conceptos de equidad e inequidad son fundamentales para la presente tesis ya que de estas dos nociones se ve la realidad por la cual están pasando de manera sustancial los Municipios.

Equidad, remite desde la igualdad a la consideración de la especificidad, de la diferencia. Podríamos referirnos a la estima conjunta de semejanzas y alteridades incluidas en un género común. Incluye igualdad y diferencia. De allí que, referido a los grupos humanos, el concepto de equidad queda naturalmente implicado con el de justicia que connota igualdad y equilibrio, (lograr el equilibrio de la balanza requiere contemplar las diferencias de peso en los platillos para distribuir adecuadamente el mismo)¹³.

El pensador Aristóteles tomaba a la equidad como la corrección a la injusticia por la cual pasaban los entes de las polis. Desde este antecedente se contempla a

¹² Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, artículo 115.

¹³ Arrupe, Olga Elena, *Igualdad, diferencia y equidad en el ámbito de la educación*, Buenos Aires, Institutos Superiores de Formación de Docentes, s/a, p.1.

la equidad como ese mecanismo político perteneciente al Estado para los Estados y los ciudadanos.

“Equidad del latín *aequitas-atís*, igualdad de ánimo. El antecedente histórico directo del concepto de equidad se encuentra en Aristóteles, quien habla de la *Epiqueya* como la prudente adaptación de la ley general, a fin de aplicarla al caso concreto. La equidad era para Aristóteles, en sí una forma de justicia. Este concepto de Aristóteles ha perdurado a través del tiempo sin haber sido modificado en substancia. En la edad media, los escolásticos consideraron la equidad, como un correctivo del derecho, correctivo indispensable para que el derecho no perdiese su fin auténtico.”¹⁴

“La equidad es política por su componente valorativo y su exigencia de acción en procura del bienestar común, lo que exige poner en consideración las diferentes auto comprensiones.”¹⁵

La igualdad y justicia son parte fundamental en la creación del concepto de equidad, ya que esta tiene que ver desde estos dos criterios, para poder exteriorizarse. ¹⁶

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano t.IV. E-H*, México, Porrúa, 1985, p.80

¹⁵ Villegas Arenas, Guillermo y Toro Gaviria, Julián Andrés, “La igualdad y la equidad: dos conceptos clave en la agenda de trabajo de los profesionales de la familia”, en *rev.latinoam.estud.fam.*, México, 2010, vol.2, enero – diciembre de 2010, p.109.

¹⁶ Rodríguez Solera, Carlos Rafael, “Equidad en la educación en México, propuesta de un sistema de indicadores” en *Revistas perspectivas sociales*, vol. 10, Número 2, México, p.58.

Se ha hecho referencia a la “equidad vertical”—el tratamiento igual para todos los diversos grupos e individuos de la sociedad y a la “equidad horizontal”—“igual tratamiento para iguales”.¹⁷

De estos conceptos para la presente tesis es de gran valor tomar la idea de Aristóteles que hace ese exhorto para la polis (Gobierno) para que corrija la injusticia que es latente hasta la actualidad, así como el lazo que une a esta noción frente a la política, esto quiere decir que en efecto debe hacerse una política por parte del gobierno con “equidad”, es así que la igualdad y justicia deben ser los referentes del Estado en sus tres niveles de gobierno, Federal, Entidad Federativa y Municipio.

Respecto a la inequidad muchas veces se cree entender a ese concepto—denominación contraria a la equidad, siendo a la desigualdad y al reflejo de esa injusticia que existe y es latente en la actualidad.

El concepto de inequidad realmente va más allá de su contraparte, ya que es un tema ético y de justicia social que no es realmente excluyente, pero si prioritario, he aquí el núcleo de vida a la inequidad, ¿Quién o qué decide que debe ser prioritario? y ¿Con base de qué?, o ¿Cuáles son esos parámetros para asignar dicha prioridad en un esquema incluyente y supuestamente equitativo?

En efecto esto hace que sea meramente hipotética la dicha potestad tributaria en los Municipios, y más que una equidad en materia de tributación en los

¹⁷ Mokate, Karen, *Eficacia, eficiencia, equidad, y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?*, s/l, INDES, 2002, p.2.

tres niveles de gobierno (Federación, Estado y Municipio) nos alerta la inequidad que se presenta frente a este último, el Municipio.

Ahora bien, podemos preguntarnos ¿Dónde se encuentra impresa esa equidad en nuestro sistema de tributación municipal? Encontramos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31 fracción IV, que a la letra dice:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Que, si bien habla de los mexicanos, es claro que estos principios también tienen que ser reconocidos para esos entes que son la Federación, estados, y Municipios.

1.3. LA COMPETENCIA TRIBUTARIA

Se señala que la competencia tributaria es el poder que tienen los órganos públicos en su carácter de poder jurídico para poder cobrar en materia tributaria y que se encuentra en distribución con la Federación, los Estados y el Municipio.

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o

a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”¹⁸ En este artículo encontramos la clave para la designación de cuales facultades tributarias son las que tiene los Estados y a la ciudad de México.

Dentro de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos que el Congreso de la Unión tiene cierta facultad para el establecimiento de las contribuciones.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

¹⁸Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, artículo 124.

- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.¹⁹

Las facultades del estado y de la Ciudad de México, son, por lo tanto, todas las que no sean de la competencia de la Federación, y en el caso de los Municipios y como ya se ha hecho mención, no tiene como tal competencia tributaria en estricto sentido, pues dependen del cuerpo normativo legislativo, y en cambio puede obtener una autonomía financiera por medio de los ingresos fiscales.

¹⁹ *Ibidem*, artículo 73.

1.3.1. Limitaciones impositivas para las Entidades Federativas

Existen ciertas limitaciones impositivas para las Entidades Federativas las cuales se encuentran en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos, y totalmente prohibidas en el artículo 117 fracciones IV, V, VI, VII, IX, como de las expresadas en el artículo 118 en sus fracciones I, II, y III. Por mencionar las del artículo 117 encontramos:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.
- II. Derogada.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papeles sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.²⁰

1.3.2. Principios que regulan la competencia entre los tres niveles de Gobierno

Respecto a la potestad tributaria que deben tener y respetar los tres niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios) se dividen en:

- I. La parte mayoritaria respecto a la concurrencia contributiva por parte de la Federación y los Estados frente a la potestad en los ingresos del país.

²⁰ *Ibidem*, artículo 117.

En esta fracción entendemos que se reflejará al artículo 73, fracción VII y en su artículo 124 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que ya fueron interpretados y mencionados con anterioridad.

- II. La reserva con la que cuenta la Federación respecto a los ingresos, haciendo limitaciones a los Estados en materia de facultad impositiva.

De igual forma nos encontramos con el artículo 73, fracción XXIX que menciona las materias donde la Federación tiene reserva y por otro lado el artículo 124 que prohíbe al Estado expresando limitación en efecto a su potestad respecto a esas materias de la Federación.

- III. Respecto a la potestad tributaria con la que cuentan los Estados, existen ciertas restricciones expresas.

Encontradas tanto en el artículo 117, fracción IV, V, VI, VII, IX, de igual forma en el artículo 118 de la mencionada Constitución.

- IV. Existen ciertas materias que se le otorga a los Municipios, para que estos cuenten con ingresos, a pesar de tener unas materias para el cobro de impuesto, en una realidad son muy mínimas.

El cual se encuentra sustentado en el artículo 115, fracción IV.

- V. Todo Estado que entra al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, automáticamente está otorgando su potestad tributaria a la Federación, por lo cual se denomina, que está renunciando a esa potestad con la que originariamente contaba.

Todo Estado que se encuentre sujeto en este Sistema de Coordinación Fiscal, otorga sus facultades en cuestión impositiva concurrente a la Federación, con esto la Federación, otorga a los Estados participación y

benefició que es resultado de ese Sistema, un claro ejemplo son los ingresos que obtiene la federación en un determinado periodo, con el concepto dado por la Ley de Coordinación Fiscal como de participaciones²¹

1.4. CONCEPTOS BÁSICOS DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

Antes de abordar el tema de la tributación municipal en su realidad, primero debemos entender diversos conceptos, los cuales se adjuntan a los ya mencionados en los apartados anteriores y son los que se presentan a continuación.

1.4.1. Esfera económica mínima de los Municipios

La denominación delimitada al Municipio, representa el sustento económico por el cual se obtendrán esos recursos que producen la subsistencia real y financiera de los Municipios.

Una manera de clasificar cuáles son estos recursos económicos, de los cuales se sostiene el Municipio, son los siguientes:

*Contribuciones;

*Participaciones federales;

²¹ Collins Fuentes, Laura Medina, *Inconstitucionalidad del embargo precautorio establecido en el Código Fiscal de la Federación*, Cholula, s/e, 2005, p.13.

*Los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo; y

*Rendimiento de los bienes que les pertenecen.²²

1.4.2. Municipio libre

Una de las partes fundamentales del artículo 115 de la Constitución Política, se encuentra en la declaratoria del Municipio libre, la cual viene intacta desde su texto original. Muchos son los temas que versan sobre qué es el Municipio libre y si realmente se cumple con esa libertad otorgada por la Constitución.

Se reconoce en la ley orgánica del estado de Michoacán en su artículo 2º el concepto que expresa:

Artículo 2º. El Municipio Libre es una entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno; se constituye por un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, gobernado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes.²³

Este Municipio cuenta con una libertad limitada dentro de su esfera local, lo cual hace que no se pueda exceder fuera de su delimitación. Este al ser considerado

²² López Castro, Martín Ariel, *Federalismo fiscal*, México, Porrúa, 2012, p.49.

²³http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_organica_municipal_del_estado_ref._30_sept_2015.pdf, consultado el 11 de febrero de 2018.

una persona jurídica, tendrá tanto como derecho como obligaciones, aclarando la autonomía de la cual se hablará más adelante.

1.4.3. Ley de Ingresos

Si se habla de una potestad tributaria, ésta debe de estar regulada por un marco legal, es así que se tiene una ley que integra la esfera económica de los Municipios para conocer sus recursos, en esta ley se encontrarán reflejados éstos, y estará denominada como la Ley de Ingresos.

Dentro de la página de gobernación se explica en que consiste esta ley en su esfera federal:

Ordenamiento jurídico propuesto por el poder Ejecutivo y aprobado por el poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal. La ley de ingresos tiene vigencia de un año y debe presentarse ante el Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre de cada año (a partir de las reformas del 2004).²⁴

Adecuando esta explicación a nivel municipal, debe ser el poder legislativo del estado el que apruebe dicha ley, y siendo el ejecutivo quien la manda a publicar, de igual manera tendrá vigencia de un año, lo que se conoce como ejercicio fiscal. En esta ley se verán reflejados los ingresos que contemplan su esfera económica.

²⁴ *Concepto de Ley de Ingresos*, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=146>, consultado el 11 de febrero de 2018.

En este primer capítulo se pudo ubicar los principales conceptos que se usan para realizar la presente tesis, estos conceptos son referidos al Municipio, la potestad tributaria en general y Municipal ubicada en el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la equidad e inequidad desde su origen y como esta afecta en dicha potestad tributaria, así como las competencias tributarias referidas para la Federación y Entidad Federativa (incluyendo las limitaciones para las mismas Entidades). Para finalizar el presente capítulo se debe entender que es necesario el estudio de la vida que lleva dichos Municipios en su esfera económica mínima para poder sobrevivir, la concepción del Municipio libre y la importancia de una correcta y adecuada Ley de Ingresos, todo esto desde sus nociones.

CAPÍTULO 2. ORIGEN Y ESTRUCTURA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

2.1. BREVE ASPECTO SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA EN MÉXICO (PRESUPUESTO)

Ahora bien, comprendidas las nociones respecto a la potestad tributaria, es importante tratar de analizar el campo de acción de dichas potestades, que surgen precisamente en la Hacienda Pública Municipal, pero antes de abordar la hacienda en la esfera Municipal, se cree conveniente realizar una pequeña ubicación de la Hacienda Pública en México, es decir, a nivel Federación.

La Hacienda Pública surge desde la naturaleza jurídica del derecho presupuestario, ya que el presupuesto es el sustento de cada uno de los órdenes de Gobierno, en sí, es: “el instrumento que impide, dentro de un Estado de Derecho, que los poderes públicos administren los intereses económicos de la comunidad bajo el impulso de criterios empíricos y, en ocasiones, arbitrarios.”²⁵ Esto respalda la idea central de la inequidad de la Federación con los Municipios respecto a la potestad presupuestaria y financiera.

A nivel Federal la Ley de Presupuesto no está especificada en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero los artículos que indirectamente la analizan son:

²⁵ Sáinz De Bujanda, *Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 103.

- Artículo 31 Constitucional, el cual establece esa obligación que se tiene por parte de todos y cada uno de los ciudadanos para la contribución en el financiamiento del Estado.
- Artículo 73 Constitucional, referente al Congreso, dotándolo de facultad para crear e imponer las contribuciones.
- Artículo 74 Constitucional, que habla para que la Cámara de Diputados pueda modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y también para que esta Cámara pueda revisar la Cuenta Pública de su Hacienda.
- Artículo 126 Constitucional, referente a que no debe existir ningún gasto que no este ubicado y respaldado por el presupuesto.²⁶

La Hacienda Federal en México, se encuentra a cargo de la Secretaría de la Hacienda y Crédito Público que a su letra en su portal menciona que “propone, dirige y controla la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, con el propósito de consolidar a un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de las y los mexicanos.”²⁷

²⁶ Ortega González, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Porrúa, México, 2007, pp. 3 – 11.

²⁷ Secretaría de la Hacienda y Crédito Público, www.gob.mx/shcp/, consultado el día 20 de agosto de 2019.

Vemos que la estructura de la Hacienda Federal, es la parte más alta del financiamiento hacendario en nuestro país, y de aquí se derivan todas y cada uno de las dependencias que le ayudan a hacer frente a la materia, financiera y fiscal.

Es importante conocer un poco la vida Hacendaria de la Federación, esto con el motivo de poder entender mejor el sistema de la Hacienda Municipal.

2.2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 115 FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CONFRONTADA AL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN

La vida de la Hacienda Municipal recae en un artículo Constitucional que le da vida y es por esto que se realiza un análisis profundo del artículo 115 fracción IV, ya que, como se ha mencionado es la pauta de criterios que se dan para las haciendas públicas municipales.

Para un mejor estudio de este artículo y fracción este se delimita al Municipio de Morelia Michoacán, el cual su base de apoyo y fuente para el desarrollo del mismo será la ley de ingresos para el ejercicio fiscal del año 2017.

El aspecto principal es el parámetro del concepto de la administración libre de hacienda, y el cuestionamiento que se hace es justo: éste, ¿Cuál es el alcance de esta administración libre? Tres conceptos que se unen en uno solo, por un lado, la denominación de administración, en otro vértice la libertad y en el último la denominación y restricción en el término hacienda.

El primer párrafo de la fracción IV del artículo 115, que a la letra dice “los Municipios administrarán libremente su hacienda”²⁸ es poco claro, ya que, a pesar de delimitar en la esfera de rendimientos de sus bienes, contribuciones y otros ingresos, el artículo no aclara en que consiste este término, por este motivo se hace referencia a la tesis aislada emitida por la primera sala, novena época y promulgada en el seminario de la Federación y su gaceta que menciona:

HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTAD EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas

²⁸ Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, artículo 115.

fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos pre etiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.²⁹

Aquí se respalda una parte fundamental de la autonomía municipal, desde el punto de vista hacendario, es un criterio que se da debido a la controversia constitucional 70/2009 del Municipio de Santiago Yaveo, Choapam, del Estado de Oaxaca el 2 de junio de 2010. De tal suerte, esa libertad es atributo de los Municipios, dada por la Constitución para respaldar tanto la autonomía como su autosuficiencia, para que el Municipio sea el que decida, cómo, dónde y cuándo hacer uso de esos recursos económicos que sustentan a este, es importante la aclaración que se hace de que las aportaciones federales no entran en esta esfera de libertad, por el hecho de que este recurso ya viene destinado en lo específico de la federación a los Municipios.

El inciso A del artículo 115 fracción IV, nos habla de las contribuciones y tasas adicionales referidas a la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y su base de cambio de valor de los inmuebles. Lo importante en esta fracción es entender la denominación de contribución y la

²⁹ Tesis Aislada 163468. 1a. CXI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXII, noviembre de 2010, p. 1213.

cual en base al artículo 3° del Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, se expresa que:

Son contribuciones las cantidades que en dinero deben entregar las personas físicas y morales al Municipio, para cubrir el gasto público, las que se clasifican en: Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales y se definen como sigue:

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

II.- Derechos son las contraprestaciones establecidas en Ley por pago a los Municipios, por los servicios de carácter administrativo prestados directamente o a través de organismos descentralizados que se constituyan para tales efectos.

III.- Contribuciones Especiales son las que se establezcan en ley o decreto, a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas e indirecta por servicios públicos.

Los recargos, las multas, los honorarios y los gastos de ejecución, así como la indemnización a que se refiere el sexto párrafo del artículo 20

de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.³⁰

Referidos al Municipio de Morelia, Michoacán y conforme a la Ley de Ingresos de su Ejercicio Fiscal 2017, se aprecia que se le otorga tanto contribuciones (impuestos, contribución de mejoras, derechos, productos), como participaciones y aportaciones federales. En respuesta a este inciso se presenta una tabla que presenta la esfera económica mínima del presente Municipio, con todos los rubros que contiene dicha Ley de Ingresos.

Tabla N° 1 Desglose de los rubros en la Ley de Ingresos Ejercicio Fiscal 2017

I IMPUESTOS	
	1 Impuesto sobre los ingresos
	1.1 Impuesto sobre espectáculos públicos
	1.2 Impuesto sobre rifas, loterías, concursos o sorteos
	2 Impuesto sobre el patrimonio
	2.1 Impuesto predial

³⁰Código Fiscal Municipal Del Estado De Michoacán De Ocampo, http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/C%C3%93DIGO_FISCAL_MUNICIPAL_DEL_ESTADO_DE_MICHOAC%C3%81N_DE_OCAMPO.pdf, consultado el 11 de febrero de 2018.

	2.2 Impuesto sobre adquisición de inmuebles
--	---

II CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	
	1 Contribuciones de mejoras por obras públicas
	1.1 De aumento de valor y mejoría específica de la propiedad
	1.2 De aportación por mejoras

III DE LOS DERECHOS	
	1 Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público
	1.1 Por ocupación de la vía pública y servicios de mercados
	2 Derechos por prestación de servicios
	2.1 Por servicios de alumbrado público

	2.2 Por servicios de panteones
	2.3 Por servicios de rastro o de unidades de sacrificio rurales
	2.4 Por servicios de control canino
	2.5 Reparación de la vía pública
	2.6 Por servicios de protección civil
	2.7 Por servicios de parques y jardines
	2.8 Por servicios de tránsito y vialidad
	2.9 Por expedición, revalidación y canje de permisos, licencias para funcionamiento de establecimientos mercantiles
	2.10 Por expedición o revalidación de licencias o permisos para la colocación de anuncios publicitarios
	2.11 Por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas

	2.12 Por expedición de certificados, constancias, títulos, copias de documentos y legalización de firmas
	2.13 Por servicios urbanísticos
	2.14 Por servicios de aseo público
	2. 15 Por servicios de administración ambiental
	2.16 Inscripción a padrones
	2. 17 Por servicios de catastro
	2.18 Por acceso al museo de la ciudad

IV PRODUCTOS	
	1 Productos de tipo corriente
	1.1 Enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio
	1.2 Productos de capital
	2 Otros productos que generan ingresos corrientes

V APROVECHAMIENTOS	
	1 Aprovechamientos de tipo corriente
	1.1 Honorarios y gastos de ejecución se causarán, liquidarán y pagarán de acuerdo a lo señalado por el artículo 130 del código fiscal municipal del estado.
	1.2 Recargos
	1.3 Multas por infracciones a otras disposiciones municipales no fiscales
	1.4 Multas por faltas a la reglamentación municipal
	1.5 Reintegrados
	1.6 Donativos
	1.7 Indemnizaciones
	1.8 Finanzas efectivas
	1.9 Recuperaciones de costos

	1.10 Intervención de espectáculos públicos
	1.11 Otros aprovechamientos

VI INGRESOS POR VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Y OTROS INGRESOS DE ORIGEN MUNICIPAL	
	1 Ingresos por venta de bienes y servicios de organismos descentralizados
	1.1 Ingresos por venta de bienes y servicios de organismos descentralizados

Fuente: Tabla 1. Ley de ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2017.³¹

³¹ Ley de ingresos del municipio de Morelia, Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2017.

En el segundo párrafo del inciso A del artículo 115 Constitucional, se estipula: “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”.³² De acuerdo a esto podemos cuestionarnos: ¿Morelia tiene convenios con el Estado de Michoacán de Ocampo, en relación con la administración de contribuciones?

A pesar de existir convenios respecto al cobro de predial y de catastro por el estado de Michoacán, el Municipio de Morelia no los tiene firmados en la administración correspondiente al Ing. Silvano Aureoles Conejo (2015 - 2021).

Estos convenios nacen por el Sistema de Coordinación Fiscal para coadyuvar en las tareas de los cobros del predial y del catastro, por parte de las Entidades Federativas a los Municipios. En nuestro caso los convenios se encuentran localizados en la página oficial de internet de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Michoacán y en la misma Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo.

A pesar de no contar en el momento con convenios por parte del Municipio de Morelia, consideramos oportuno anunciar la parte del rubro de cada uno de los formatos de convenio, por los cuales podría realizar el Municipio, primero señalaré el del predial y después el de catastro:

³² Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, artículo 115.

Convenio de Coordinación para la Administración del Impuesto Predial, que celebran el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, representado en este acto por su titular el Ing. Silvano Aureoles Conejo, Gobernador Constitucional del Estado, asistido en este acto por los servidores públicos siguientes, Lic. Adrián López Solís, Secretario de Gobierno; Lic. Carlos Maldonado Mendoza, Secretario de Finanzas y Administración; la M.I. Silvia Estrada Esquivel, Secretaría de Contraloría; y el Lic. Víctor Lichtinger Waisman, Coordinador General de Gabinete y Planeación y; a quienes en lo subsecuente se les denominará como “EL EJECUTIVO DEL ESTADO” y por la otra parte el Ayuntamiento de _____, Michoacán, representado en este acto por el C. _____, en cuanto Presidente Municipal, por el C. _____, en su carácter de Tesorero Municipal; asistido por el C. _____, en su carácter de Síndico Municipal, a quienes en lo sucesivo se les conocerá como “EL AYUNTAMIENTO”; y cuando actúen de manera conjunta se les denominará como “LAS PARTES”, quienes se sujetan al tenor de los fundamentos jurídicos, consideraciones, declaraciones y cláusulas siguientes:...

Convenio de Colaboración Administrativa, para el intercambio de información, uso de tecnologías, vinculación de los padrones y

³³http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/wpcontent/uploads/2016/04/convenio_predial.pdf consultado el 20 mayo de 2018.

actualización del Catastro en el Municipio de _____, que celebran, por una parte, el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, representado en este acto por su titular el Ing. Silvano Aureoles Conejo, Gobernador Constitucional del Estado, asistido en este acto por los servidores públicos siguientes, Lic. Adrián López Solís, Secretario de Gobierno; Lic. Carlos Maldonado Mendoza, Secretario de Finanzas y Administración; la M.I. Silvia Estrada Esquivel, Secretaría de Contraloría; y el Lic. Víctor Lichtinger Waisman, Coordinador General de Gabinete y Planeación; a quienes en lo subsecuente se les denominará como “EL EJECUTIVO DEL ESTADO” y por la otra parte el Ayuntamiento de _____, Michoacán, representado en este acto por el C. _____ en cuanto Presidente Municipal, por el C. _____, en su carácter de Tesorero Municipal, asistido por el C. _____, en su carácter de Síndico Municipal, a quienes en lo sucesivo se les conocerá como “EL AYUNTAMIENTO”; y cuando actúen de manera conjunta se les denominará como “LAS PARTES”, quienes se sujetan al tenor de los antecedentes, declaraciones y cláusulas siguientes:...³⁴

Dejando el inciso A, damos seguimiento al inciso B, del artículo 115 Constitucional, el cual nos habla de las participaciones federales, pues ya en el

³⁴http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/wpcontent/uploads/2016/04/convenio_vinculacion_catastro_municipio.pdf, consultado el 20 de mayo de 2018.

capítulo primero de la presente tesis se explicó el concepto de lo que se conoce como el Ramo 28, que precisamente es el sinónimo de las ya mencionadas participaciones que tiene la Federación respecto al Municipio.

A continuación, se muestra una tabla elaborada para poder conocer cuánto se está obteniendo por participaciones federales (Ramo 28) en el Municipio de Morelia respecto a la Ley de Ingresos del 2017, así también se anexa tabla de las aportaciones conocidas como (Ramo 33).

Tabla N° 2 Desglose de los rubros en la Ley de Ingresos Ejercicio Fiscal 2017 respecto a las Participaciones y Aportaciones

PARTICIPACIONES Y APORTACIONES. \$1,109,474,156.00 MXN
8 1 0 0 0 Participaciones. \$577,808,626.00 MXN
8 1 0 1 0 0 Participaciones en Recursos de la Federación. 577,808,626
8 1 0 1 0 1 Fondo General de Participaciones 337,288,518
8 1 0 1 0 2 Fondo de Fomento Municipal 124,902,544
8 1 0 1 0 3 Participaciones por el 100% de la recaudación del impuesto sobre la renta que se entere a la Federación por el salario 60,000,000
8 1 0 1 0 4 Fondo de Compensación del impuesto sobre automóviles nuevos 1,387,560
8 1 0 1 0 5 Impuesto especial sobre producción y Servicios 9,082,855
8 1 0 1 0 6 Impuesto sobre automóviles nuevos 3,841,956

8 1 0 1 0 7	Impuesto sobre rifas, loterías, sorteos y concursos. 481,752
8 1 0 1 0 8	Fondo de fiscalización. 15,009,155
8 1 0 1 0 9	Fondo de compensación a la venta final de gasolina y diesel 9,256,113
8 1 0 1 1 0	Impuesto Especial sobre producción y servicios Sobre la Venta de Gasolinas y Diesel 16,558,173
8 1 0 2 0 0	Participaciones en recursos de la Entidad Federativa 0
8 1 0 2 0 1	Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales 0
8 1 0 3 0 0	Otras Participaciones 0
8 1 0 3 0 2	Participaciones Para el Municipio de Lázaro Cárdenas por ser colindante con Litoral 0
8 2 0 0 0 0	Aportaciones. \$531,665,530.00 MXN
8 2 0 2 0 0	Aportaciones de la Federación Para los Municipios 531,665,530
8 2 0 2 0 1	Fondo de Aportaciones Para la Infraestructura Social Municipal. 141,858,419

8 2 0 2 0 2 Fondo de Aportaciones Para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. 389,807,111 ³⁵

Fuente: Tabla 2. Ley de ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2017.

El inciso C hace frente a los ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos, y ajustando este inciso al Municipio de Morelia, en su Ley de Ingresos 2017, que percibe una cantidad de \$116,860,000.00 pesos. A continuación tenemos la tabla con sus valores:

Tabla N° 3 Ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos

Derechos por Prestación de Servicios. \$116,860,000.00 MXN
4 3 0 2 Derechos por la prestación de servicios municipales
4 3 0 2 0 1 Por servicio de alumbrado público. 95,000,000
4 3 0 2 0 2 Por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento. 0
4 3 0 2 0 3 Por servicio de panteones. 6,250,000
4 3 0 2 0 4 Por servicio de rastro. 2,600,000
4 3 0 2 0 5 Por servicio de control canino. 220,000

³⁵ Ley de ingresos del municipio de Morelia, Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2017, p.5.

4 3 0 2 0 6	Por reparación de la vía pública. SN/D
4 3 0 2 0 7	Por servicios de protección civil. 8,400,000
4 3 0 2 0 8	Por servicios de parques y jardines. 290,000
4 3 0 2 0 9	Por servicio de tránsito y vialidad. 2,000,000
4 3 0 2 1 0	Por servicios de vigilancia. 2,000,000
4 3 0 2 1 1	Por servicios de catastro. 100,000
4 3 0 2 1 2	Por servicios oficiales diversos. SN/D ³⁶

Fuente: Tabla 3. Ley de ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2017.

Con estos datos duros se dan por concluidos los incisos del artículo 115 Constitucional, pero en este mismo artículo se previenen diversas disposiciones a los que se encuentran sujetos estos incisos, donde se habla de no limitar las facultades de los Estados tratando de las contribuciones referidas en el inciso a) y c), así mismo, declara la no exención en relación con estas mismas. Dentro de este mismo planteamiento, se prohíbe que toda ley estatal pueda hacer exenciones o subsidios para el favorecimiento de personas o instituciones, por lo cual se tiene que comprender los términos siguientes:

³⁶ *Ley de ingresos del municipio de Morelia, Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2017, p.3.*

- Exención:

Se trata de todos aquellos supuestos previstos por la norma fiscal que quedan liberados de la obligación contributiva por razones sociales, económicas y políticas, sobre todo, tienden a proteger a las personas de bajos ingresos, en dinero o en especie, o que carecen de ellos, también llevan como finalidad impulsar actividades agrícolas, ganaderas, artesanales, industriales, prestación de servicios de diversa índole a la colectividad, o cuando se trate de bienes del Estado destinados a un servicio, público, al uso común de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios.³⁷

En este caso la exención tiene dos finalidades, una es reducir y la otra eliminar de manera total la obligación de las contribuciones, respecto el pago que por Constitucionalidad se tiene que ejercer.

- Subsidio:

Se presenta como el apoyo de carácter económico o de otro género que alguna entidad o persona física tiene respecto al gobierno u órgano público para la satisfacción de alguna necesidad determinada.³⁸

La única forma de estar exento y dicho por el propio artículo 115 será en “los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a

³⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2008, p. 372.

³⁸ Cuevas Villalobos, Sara, *Subsidio: ¿Freno o estímulo?*, en *Revista mexicana de Derecho*, número 2, México, 2001, p.295.

los de su objeto público.”³⁹ Esta excepción se da por la importancia y naturaleza de estos bienes, que no son de cualquier tipo, sino son del dominio y objeto público, contrario al interés, objetos y bienes de origen privado.

De esta manera ya explicados los conceptos referentes a las exenciones y subsidios en materia de la administración municipal, y dando seguimiento al análisis del artículo 115 fracción IV, se hace la mención del derecho que reconoce la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los ayuntamientos para que ellos propongan a la legislatura estatal y conforme a sus necesidades, las cuotas y tarifas respecto a su esfera económica y la base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como a su contribución de mejora.

El tema de la contribución en la propiedad inmobiliaria, se analizará en el capítulo tercero, ya que es un tema de carácter obligatorio para poder entender la tributación municipal, incluso podemos afirmar que es un gran problema por la mala administración que tiene este impuesto, el cual atenta a la esfera mínima económica que da vida financiera a los Municipios.

Las legislaturas de cada Estado son las encargadas de aprobar las leyes de ingresos, en este caso la legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo fue la encargada de aprobar dicha ley de ingreso para el ejercicio fiscal del año 2017, y

³⁹ Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, artículo 115.

también las encargadas no sólo de aprobar, sino su revisar y dar seguimiento con la fiscalización de sus cuentas públicas.

De manera fundamental se debe entender que existe una forma y procedimiento riguroso para el análisis de los parámetros que deben ser usados por parte del Congreso, en su decisión de aceptar o no las propuestas fijadas a las cuotas y tarifas de la esfera económica de cada municipio la cual será de la siguiente forma:

1. El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingreso enviada por el Municipio; y
2. La existencia y grado de motivación en la iniciativa municipal, que a su vez incidirá en la exigencia del grado sustancial de motivación a los congresos locales desde tres niveles posibles.
 - 2.1. Ausencia de motivación municipal;
 - 2.2. Motivación básica municipal; y
 - 2.3. Motivación técnica municipal.⁴⁰

Es importante señalar, que la actividad que se desprende del ayuntamiento comprende algunas consideraciones sobre los derechos humanos y, por lo tanto, se debe atender el tema desde la perspectiva de los principios de los mismos.

No obstante, no hay que perder de vista que este ejercicio debe de responder y dar cumplimiento, como ya se señaló, a los principios de los derechos humanos,

⁴⁰ Siendo la Ampliación de criterio valorativo de la motivación exigida, en la controversia constitucional 15/2006. En Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Editorial Tirant Lobanch, 2017, p.1889.

de los cuales puntualmente hacemos referencia al principio de progresividad, el cual implica ejecutar acciones con tendencia a favorecer en mayor medida a la persona⁴¹, la cual debe ser gradual, siendo los principales interesados para el Municipio el bienestar y tener el recurso necesario para la sociedad.

Para finalizar el análisis del artículo 115, presentado en este capítulo segundo, se hace referencia a los presupuestos de egresos de los Municipios, en base a sus ingresos disponibles, donde debemos identificar los conceptos y denominación de:

Presupuesto: “Un programa de gasto al que debe apegarse una administración pública durante un periodo fiscal determinado.”⁴²

Presupuesto de egresos: “Es el documento jurídico y presupuestal elaborado por la tesorería municipal sometido a la consideración del honorable cabildo municipal en calidad de proyecto mediante el cual se establece la estimación de los egresos y los conceptos de los gastos durante un ejercicio fiscal que corresponde a un año calendario. Cuando es aprobado por el honorable cabildo municipal el proyecto se constituye en presupuesto y es enviado al Congreso de la Entidad Federativa para que lo apruebe, esto para que el titular del

⁴¹ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *La exigibilidad de los derechos económicos y sociales*, Madrid, Trotta, 2016, p. 14.

⁴² Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Oxford, 2012, p.205.

poder ejecutivo del estado haga su publicación en el periódico oficial del estado.”⁴³

Como bien se hace mención, este presupuesto de egresos es responsabilidad directa en su elaboración y seguimiento del tesorero municipal, y este determinará una aproximación de los gastos que se pretenderán tener durante ese año, frente a sus actividades y acciones.

Nuestro objeto de estudio se ubica en el Municipio de Morelia, Michoacán, es así como el presupuesto de egresos 2017 para este Municipio de Morelia se identifica, como el monto que requiere el mismo en sus gastos, dependiendo de sus objetivos y propósitos, presentados de acuerdo con su naturaleza económica y que corresponden en la suma de 3 millones 457 mil 81 pesos más que el presupuesto de egresos del año 2016⁴⁴, que a pesar de ser incrementado no es suficiente para el correcto desarrollo de los egresos del presente Municipio.

Referente al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la cual se hace referencia en el penúltimo párrafo del artículo 115

⁴³ *Presupuesto de egresos*, consultado en <http://www.itait.org.mx/transparencia/Llera/uploads/1495562234-PRESUPUESTO%20DE%20EGRESOS%20PREGUNTAS.pdf>, consultado el día 6 de octubre de 2018.

⁴⁴ *Proyecto de presupuesto de egresos 2017, versión ciudadana*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj56uaPvfLdAhVFWqwKHVCiCmQQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fm.orelos.morelia.gob.mx%2FArchivosTransp%2FArticulo10%2Fpresupuesto_egreso_ciudadano_17.pdf&usg=AOvVaw18b3QP4_hT58L4aJTkxTVP, consultado el día 6 de octubre de 2018.

Constitucional, referido a los tabuladores de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, se menciona que:

Artículo 127. Los servidores públicos de la federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente

las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.⁴⁵

Por lo tanto, la remuneración por su trabajo de estos funcionarios públicos municipales, debe estar contemplada en el plan de egresos en su ejercicio fiscal, como derecho constitucional, y será por el periodo del ejercicio fiscal, en otras palabras, anualmente y respetando el principio de equidad.

A manera de resumen el artículo 127 queda conformado así:

- En la fracción primera, nos determina lo que se debe entender como la remuneración para los servidores públicos (en nuestro caso municipal).
- En su fracción segunda, sobre que esta remuneración no puede ser mayor en cantidad a la que obtiene el presidente de la República.
- En la fracción tercera, como la fracción anterior pero referente a su mayor jerárquico.
- La cuarta nos expresa algunos derechos comprendidos, pero no antes estipulados en norma jurídica.
- La fracción quinta, nos habla del principio ya conocido de publicidad, este principio referido al tabulador que expresa esas remuneraciones.

⁴⁵Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, artículo 127.

- En la última fracción otorga la facultad de creación de las leyes que reflejen estas remuneraciones.

El último párrafo del artículo 115 refleja la autonomía municipal, la cual hace frente a su hacienda (tesorería), para que el Municipio ejerza de manera directa los recursos obtenidos, y la capacidad de poder otorgar este derecho a quien el ayuntamiento autorice y crea pertinente, siempre y conforme a las disposiciones de la ley.

2.3. ESTRUCTURA DE LA TESORERÍA DEL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN

El fundamento legal referente al tema de hacienda en los Municipios se encuentra bajo el mando de las tesorerías municipales y a esto se debe a la importancia del estudio de cómo se encuentra la estructura y organigrama de esta área, ya que como se expresa en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y del Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, la tesorería tiene distintas tareas:

- La recaudación de la denominada esfera mínima económica del Municipio, las participaciones federales y estatales.
- La creación del proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos.
- Apegarse al convenio de la coordinación fiscal.
- Ejercer y controlar el presupuesto de egresos, de la contabilidad, los pagos de programas etc. ⁴⁶

⁴⁶ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*, artículo 46.

La tesorería en el Municipio de Morelia cuenta en una segunda fase descendente con un enlace administrativo y coordinación de la oficina, en su tercera fase con cinco direcciones las cuales son:

1. Dirección de programación y presupuesto: Esta dirección cuenta con un departamento de formulación de análisis y con un departamento de ejecución y control presupuestal, sus tareas principalmente se basan en “presentar el proyecto de presupuesto de egresos municipal, así como el programa operativo anual de la dirección, y conjuntamente con la dirección de ingresos elaborar, revisar y presentar el proyecto de presupuesto de ingreso del Municipio”⁴⁷. Otra de sus tareas es buscar los planes y programas más adecuados respecto de la inversión pública, la vigilancia de que el presupuesto de egresos se cumpla conforme a su existencia, así como tener el control, equilibrio, ampliaciones y modificaciones de este, apoyar en la cuenta pública trimestral y anual con otras direcciones.
2. Dirección de ingresos: A su mando cuenta con el departamento de recaudación, departamento de notificación y cobro coactivo, departamento de otros ingresos y el de impuestos inmobiliarios. Su tarea principal es “Elaborar, revisar y presentar ante el Tesorero el proyecto de presupuesto de ingresos, Ley de Ingresos del Municipio y Egresos, así

⁴⁷ *Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán*, artículo 27 Fracción I - b.

como el Programa Operativo Anual de la Dirección”⁴⁸. Esta dirección también recauda los ingresos y diseña todo el sistema para mejor recaudación de los recursos, tiene que rendir informes al tesorero sobre cómo se da los avances de estos mismos, proporciona la atención al contribuyente si este requiere de información, lleva toda la contabilidad interna de los ingresos correspondientes y tiene el poder de elaborar todo anteproyecto, decretos, reglamentos y reformas de las cuestiones fiscales del Municipio.

3. Dirección de egresos: Con un departamento de pagaduría y otro para los fondos y valores, encargada de encontrar las mejores políticas, procedimientos y mecanismos para una adecuada manera de realizar el gasto público, informar al tesorero todo lo que versa referente a los pagos que se realizan, que quedan pendientes, o se adeudan. Una tarea fundamental es tener un registro de todo el fondo y valores de las inversiones hechas por el Ayuntamiento y tendrán un calendario para la emisión de los pagos correspondientes.

4. Dirección de contabilidad: Cuenta con el departamento de glosa y contabilidad y el departamento de control de obra pública, tiene a su cargo tareas de supervisar, revisar e integrar las cuentas públicas trimestrales y anuales, tener el control de todos los registros contables y de la

⁴⁸ *Idem*, artículo 27 Fracción II – b.

fiscalización de la esfera económica mínima del Municipio, crear los proyectos correctos para los estados financieros, así como verificar que esté en orden toda la situación financiera de la hacienda.

5. Dirección del centro de apoyo y servicios informativos: La dirección tiene dos departamentos, uno de soporte técnico y otro de infraestructura y mantenimiento, básicamente se encarga de todos los sistemas informáticos en cuanto a su mantenimiento, resguardo, análisis, diseño, implementación y documentación, por último, atiende las consultas y asistencia técnica.⁴⁹

Cada uno de estas direcciones tiene a su mando para el buen ejercicio de sus funciones diversos departamentos y éstos se representan en el organigrama estructural completo que se presenta a continuación en un diagrama hecho con base al organigrama original que nos ofrece el Ayuntamiento de Morelia Michoacán.

⁴⁹ *Idem*, artículo 27.

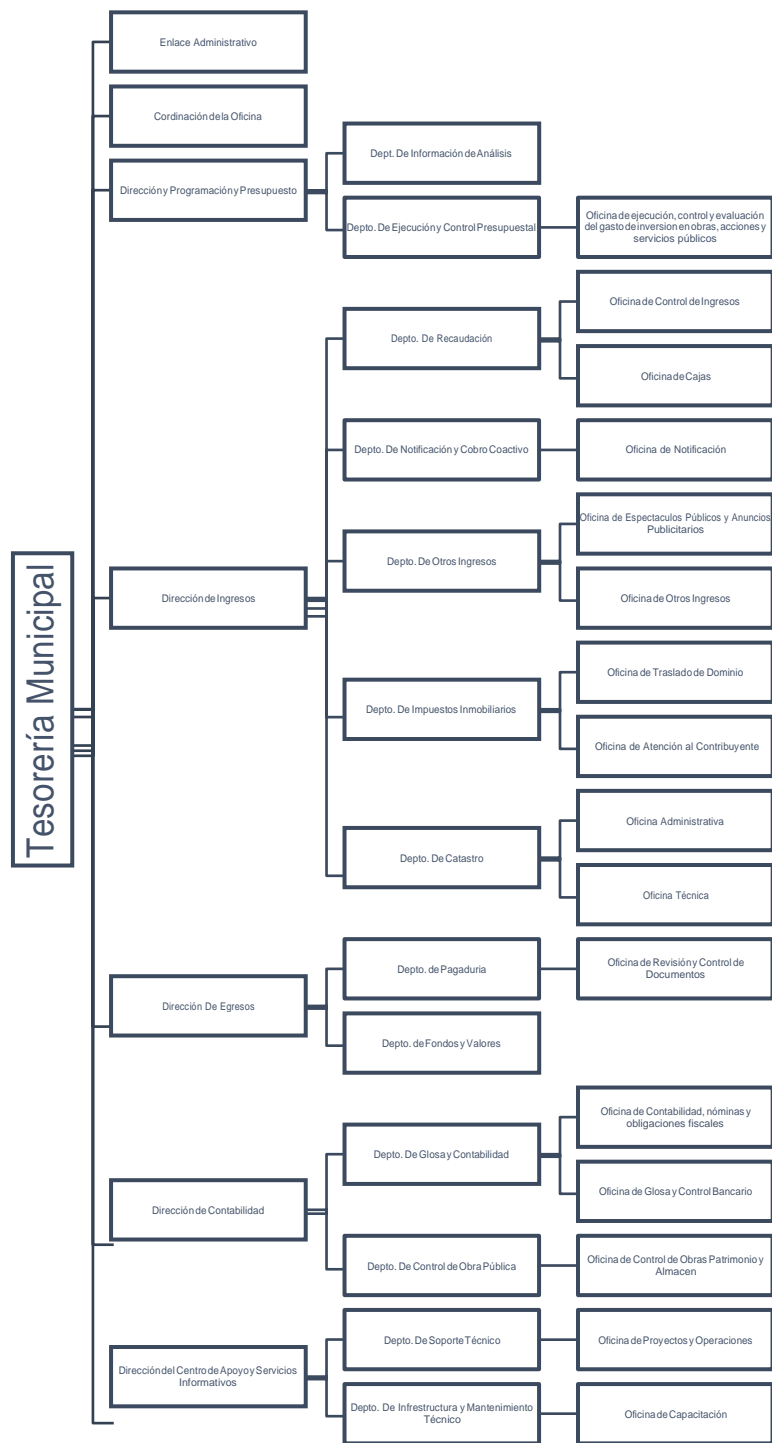


Diagrama 1. Organigrama estructural de la tesorería municipal de Morelia Michoacán.⁵⁰

⁵⁰Organigrama de la tesorería de Morelia Michoacán 2017, http://morelos.morelia.gob.mx/archivostransp/Articulo10/Organigramas/Tesoreria_17.pdf Consultado el día 11 de febrero de 2018.

La hacienda municipal es uno de los temas centrales, donde refleja en su sistema de potestad tributaria la inequidad frente a la federación, esto por el hecho de que los Municipios son los que aportan más económicamente al país y con la creación del Sistema de Coordinación Fiscal los sujeta a la Federación, es decir, sólo se les apoya con las participaciones y aportaciones, las cuales son muy pobres comparado con lo que realmente recolecta el Municipio propio. Por esta inequidad y ser un tema importante es necesario entender y estudiar su estructura con precisión, ya que es el organismo que presta los servicios públicos a toda una sociedad por las indicaciones y mandato del presidente municipal en funciones. Hablar de la hacienda es hablar de la esfera económica que da la sustentabilidad esencial al Municipio, de ahí la necesidad de fortalecer la estructura tributaria de todo Municipio dentro del federalismo fiscal mexicano.

Para la tesorería de los Municipios es necesario la percepción de sus ingresos, y si en su momento ésta se llega a recortar, los principales afectados serían los ciudadanos, esto se reflejaría en la imposibilidad de sostener los gastos y recortar los servicios públicos, o incluso desaparecer algunos proyectos de desarrollo para el Municipio. Aquí es donde se hace la reflexión, sobre que las participaciones sean en mayor porcentaje para los municipios, incluso con que el porcentaje actual no disminuya es un gran avance en el respeto del artículo 115 que se estudió en el presente capítulo.

En este segundo capítulo se pudo ver el origen de la Hacienda Pública Federal, así como la Municipal, esto con la aportación de que precisamente lo que

se busca es fortalecer dicho organismo, por lo tanto, es importante saber el ¿Qué se quiere fortalecer? Aquí se realizó un estudio exhaustivo, de lo general a lo particular, es decir de la Federación al Municipio, concretamente el caso de estudio de nuestra tesis, Morelia Michoacán.

Esto confrontado con el artículo 115 fracción IV, que da la vida a las haciendas Municipales, donde se da la pauta a la Ley de Ingresos donde se ve el desglose de los rubros que dicha Ley contempla y su presupuesto que se tiene por Ejercicio Fiscal, aunado a esto se vio la estructura de la tesorería Municipal de Morelia, para con esto dedicar el siguiente capítulo a la vida de la Hacienda Pública.

CAPÍTULO 3. VIDA DE LA HACIENDA MUNICIPAL

3.1. PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL

Si bien ya se habló un poco de la misión y origen de la Hacienda Pública de la Federación y del Municipio, así como del presupuesto de egresos en el capítulo segundo, esto con la finalidad de entender el artículo 115 Fracción IV y artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora es necesario profundizar en la creación de su proyecto, seguimiento y finalización, ya que esto es la vida de la Hacienda Municipal precisamente.

Se plantearon dos conceptos fundamentales, uno del presupuesto que se entendió como todos los gastos que se tendrán en el periodo fiscal y un último como el del presupuesto de egresos, que se explicó como el documento normativo organizado y específico de los egresos que van a percibir los Municipios para poder realizar sus objetivos, pagos, entre otras erogaciones.

La vida hacendaria de los Municipios se inicia precisamente con el presupuesto que tienen a su favor, y su principal encargado será la tesorería municipal a través de la dirección de programación y presupuesto, la cual se tiene que apegar a los lineamientos plasmados en la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos expedidos al respecto.

El proyecto de egresos es básico para la hacienda municipal y no existe una fórmula única de cómo se debe realizar, por lo general el contenido de este proyecto se divide en diversas fases, como son la presentación, la explicación del presupuesto de egresos y cómo es que se formula, después se hace presente el

monto asignado y su clasificación, para dar pie a presentar ¿Cómo se gasta? ¿Para qué se gasta? y ¿En qué se gasta? y se finaliza con la justificación con base a sus prioridades.⁵¹ A continuación se expone una manera generalizada de cómo se elaboró este proyecto.

El procedimiento que se presenta es de manera concreta, un primer paso es ser consiente de cuáles son los objetivos, las limitaciones que podrían tener antes, durante y después, tener claro el panorama del anterior ejercicio fiscal desde su proyecto de egresos, su aprobación en la ley de ingresos y como tal el seguimiento anual de esos egresos y comprender las necesidades reales de los Municipios. Se pretende que en este primer paso debe ser realista en relación a la esfera mínima económica y de los problemas y gastos que se presentan día con día.

Como segundo paso todas y cada una de las dependencias y entidades que forman parte del Municipio, tienen la responsabilidad de calcular sus gastos respecto a sus objetivos y actividades, deben presentarse todos esos estudios en un documento de anteproyecto con la obligación de poner con detalle cada rubro.

Una vez reunidos todos los anteproyectos de las dependencias y entidades, en un solo documento el ayuntamiento necesita aprobarlo siempre y cuando se encuentre apegado a los recursos disponibles, de esta forma se integra el proyecto el cual será, sesionado y aprobado en cabildo.

La vida del presupuesto de egresos también tiene un proceso el cual se expresa de la siguiente forma:

⁵¹ *Proyecto de presupuesto de egresos 2017*, H. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán.

- Presupuesto por programas, por objeto del gasto o institucionalidad administrativa: El cual se presenta como la recaudación de los anteproyectos de las dependencias, entidades o en su caso los programas municipales.
- Autorización del honorable ayuntamiento: Es la sesión de cabildo para la aprobación del proyecto del presupuesto de ingresos y presupuesto de egresos.
- Entrega a la legislatura del Estado: De igual forma en sesión el Congreso lo analizará y si lo cree viable y apegado a la norma procederá a;
- La autorización de la legislatura: Conocido como la aprobación de tal, ahora convertido en;
- Ley de Ingreso: Instrumento normativo para que el Municipio pueda hacer uso de los ingresos.
- Finalmente, el ejercicio del presupuesto: Que es la materialización de esos recursos apegados a su proyecto de egresos.⁵²

3.2. LOS INGRESOS MUNICIPALES: SU PROYECTO Y LEY Y LA CUENTA PÚBLICA

En los capítulos anteriores ya se comentó a grandes rasgos la importancia de la Ley de Ingresos para el Municipio como base de su presupuesto, ya que sin los ingresos no pueden existir egresos y gastos como tal, es por esta situación que es importante

⁵² Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal*, México, Trillas, 2001, p.102

el paquete económico que tiene la Federación para el Estado y a su vez éste para el Municipio.

Dentro del capítulo dos se explicó el concepto que brinda el gobierno federal respecto a la Ley de Ingresos, y se comentó esta ley dentro del análisis del artículo 115 fracción IV. Para no dejar lagunas respecto a esta ley que sustenta la vida hacendaria municipal y esfera económica municipal en este apartado se terminará de explicar su existencia y procedimiento.

El origen y vida de la Ley de Ingresos la encontramos en el marco jurídico que se presenta a continuación:

- Artículo 115°, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 61° de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Artículo 18° de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Artículo 1°, 2° y 25° de la Ley de Coordinación Fiscal.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo.

La estructura de la Ley de Ingresos Municipales está basada en la clasificación de dos ingresos fundamentales, uno que son los ingresos ordinarios

percibidos comúnmente y clasificados en los impuestos, productos, derechos aprovechamientos y participaciones, y otros que son los ingresos extraordinarios, los cuales se dan en rara ocasión y en casos eventuales, siendo necesarios para los Municipios, divididos en créditos y las contribuciones especiales.

La clasificación y desglose de cada uno de estos ingresos se presentaron ya en la tabla 1, capítulo 2, donde:

- Los impuestos son esas contribuciones que se realizan al Estado de carácter obligatorio por medio de las personas que la misma ley reconoce como contribuyentes.
- Los derechos, se expresan como ese pago que recibe el Municipio al brindar un servicio de carácter administrativo.
- Los productos, son los cobros que se realiza por contraprestaciones de sus bienes patrimoniales.
- Los aprovechamientos, son todos los ingresos que tiene el Municipio que no provienen de ninguno de los ingresos anteriormente descritos.
- Los ingresos por venta de bienes y servicios y otros ingresos de origen municipal, son esos recursos propios del Municipio de diversas instituciones públicas, entidades administrativas, empresas productivas, poderes legislativos y judiciales, etc.
- Las participaciones, conocidas como *ramo 28*, que en otro subtema se comentarán.

Respecto a los Ingresos extraordinarios se denomina:

- Los créditos, los ingresos percibidos por el Municipio por algún préstamo de su función.
- La contribución de mejora, no se debe confundir con un impuesto como tal, ya que este puede ser divisible, así que es una contribución especial, que beneficia directamente al contribuyente.⁵³

Todos los ingresos que cobran los Municipios a través de su hacienda necesitan de algunos elementos fundamentales, con la finalidad de que se puedan determinar de manera proporcional y equitativa.

Estos elementos se categorizan de la siguiente forma:

- Sujeto: El sujeto se denomina activo, a la autoridad municipal que tiene el beneficio de hacer el cobro y puede exigir el pago al sujeto pasivo, mientras el sujeto pasivo, es esa persona física o moral que está sujeta a la hacienda pública municipal para pagar las contribuciones de manera jurídica y legal.
- Objeto: Situación de hecho o acto legislado donde va a recaer el ingreso.
- Base: La cantidad y valor que se establece en el impuesto.
- Tasa: Se representa por el signo de porcentaje, ya que será esta proporción porcentual determinará el impuesto de acuerdo a la base.
- Cuota: Denominación monetaria o en especie que la ley considera para ser el cobro de alguna prestación y concepto por parte del municipio.

⁵³ *Proyecto de Ley de Ingresos Municipales*, http://www.inafed.gob.mx/workmodels/inafed/Resource/335/1/images/guia06_prooyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf. Consultado el día 3 de enero de 2019.

- Tarifa: Son las tasas o cuotas que se encuentran de manera grupal por tener una misma categoría, y se fijan por la ley fiscal de cada Estado.⁵⁴

Respecto a la elaboración de la Ley de Ingresos Municipales primero se debe realizar un proyecto, denominado proyecto de presupuesto de ingresos y presupuesto de egresos, el cual se manda al Congreso del Estado, si el Congreso lo aprueba se materializa en la Ley de Ingresos. Esta iniciativa de ley se elabora y se expide respecto a dos aspectos fundamentales:

1. La identificación de todo aquel concepto y fuente de la cual el Municipio tiene sus ingresos.
2. Conocer los requerimientos que asigne el Congreso, tal iniciativa o proyecto necesita contar con la legitimación y formalismo del cabildo municipal.

Las partes integrantes son: el preámbulo o parte introductoria, la parte expositiva, la propositiva, la validación, incluyendo su proyección de finanzas públicas y resultados de las finanzas públicas.⁵⁵

Es necesario comentar que la duración y vigencia de dicha Ley de Ingresos, es para un ejercicio fiscal, el cual corresponde del 1° de enero, hasta el 31 de diciembre de ese año, es decir por una anualidad.

De una manera gráfica y precisa en el documento de Ley de Ingresos Municipales que promueve la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, muestra

⁵⁴ *Ley de Ingresos Municipales*, <https://www.asej.gob.mx/Modulos/MaterialConsulta/Informacion/2018/LEY%20DE%20INGRESOS%20MUNICIPAL%202019.pdf>. Consultado el día 3 de enero de 2019.

⁵⁵ *Idem*.

claramente como es el proceso para hacer la iniciativa (proyecto) de la Ley de Ingresos Municipales.

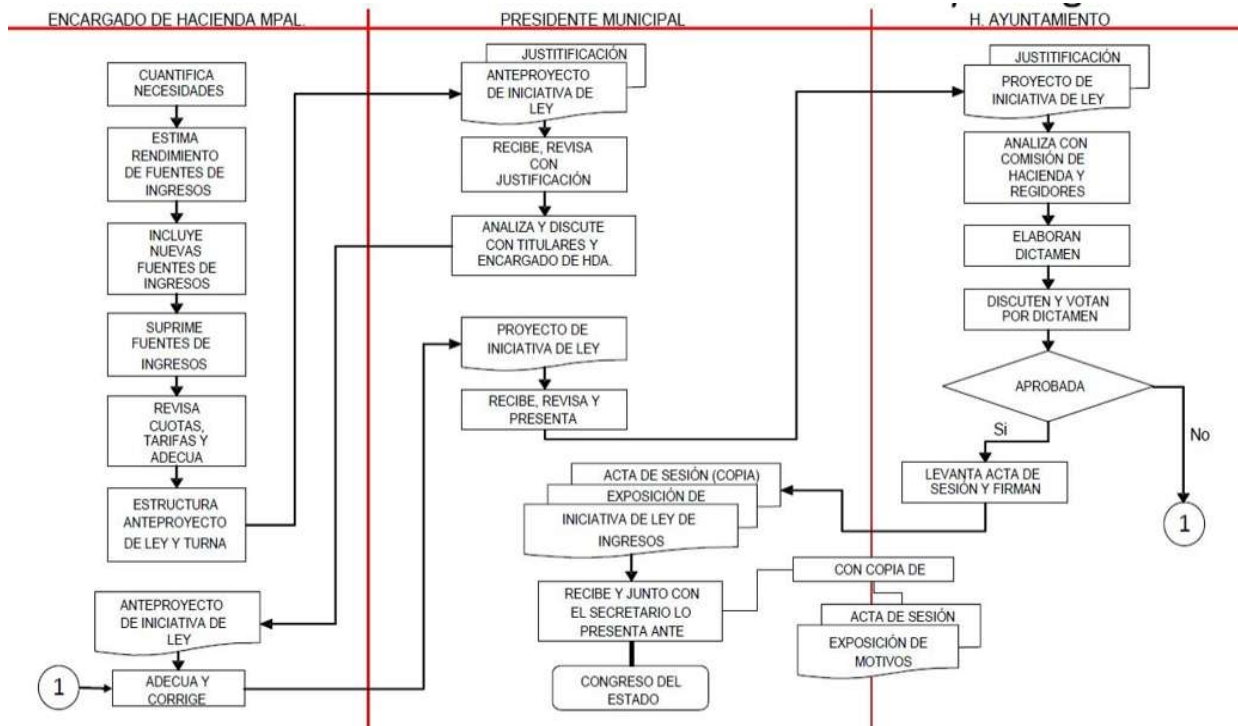


Diagrama 2. Proceso en elaboración de la iniciativa de la ley de ingresos.⁵⁶

Se denomina cuenta pública municipal a ese registro y documento que se realiza para conocer todos los resultados y cumplimientos del deber de los Municipios referente a que sus ingresos coincidan con los egresos, referente a su gasto público, durante su ejercicio fiscal, todo debidamente detallado, justificado y documentado.

Principalmente contará con la contabilidad de las entradas y salidas de recursos económicos, de igual forma debe de contener la comprobación de todos

⁵⁶ *Idem.*

los planes y programas como su verificación de los rendimientos obtenidos, y será a través de los órganos locales quienes lleven a cabo las auditorías requeridas con una fiscalización minuciosa, para llevar con éxito esta rendición de cuentas llamada cuenta pública.⁵⁷ Esta cuenta refleja la situación y evaluación financiera de los municipios y se deberá rendir cada mes y una al finalizar el año con resultados globales de cada mes.

Su contenido básicamente se refleja en dos rubros los ingresos y sus gastos, el rubro de los ingresos cuenta con el estudio de detección de los parámetros de la política de ingresos, el dónde, cómo y cuándo se aplicaron los apartados de la Ley de Ingresos, toda la cantidad final y total de los recursos que recaudó, cómo se está fiscalizando, y los demás recursos. Y referente al rubro de los gastos estos debidamente comprobados, cómo se llevaron a cabo los servicios y sus programas, cómo se refleja frente a la propuesta de los egresos aprobados para ese ejercicio fiscal y las cantidades económicas que se destinaron y dirigieron a cada concepto, con la debida contabilidad y fiscalización se conocerán los resultados denominados saldos negativos o saldos positivos.⁵⁸

La fiscalización llevada por su auditoría interior es importante, ya que es un mecanismo de control para todos los Municipios y sirve para obligarlos a que se ajusten a su proyecto de egresos y respeten sus ingresos aprobados, pero es lamentable ver cómo muchas veces, si no es decir en la mayoría de las ocasiones

⁵⁷ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México, OXFORD, 2012, pp. 206 – 207.

⁵⁸ Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal*, México, Trillas, 2001, pp. 132 - 134.

se encuentran comúnmente “maquilladas” y ajustadas a modo; ya que para todos es cierto que muchas ocasiones existe desvío de recursos y a veces no llegan los recursos a los programas realmente destinados, o la situación de inflar los gastos, es decir, los gastos que no son costosos los presentan como si los fueran cuando no es así la situación, debería existir una fiscalización real, esto desencadena una serie de problemáticas que atentan la potestad tributaria municipal.

La tesorería es quien entrega al presidente municipal la cuenta pública y en sesión de cabildo se presentará, se discute y si no cuenta con ninguna modificación, esta será entregada al Congreso del Estado para que de la misma forma la revise y pueda dar por finiquitado el ejercicio fiscal.

3.3. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES

Los recursos Municipales que integran su vida hacendaria surgen y existen gracias a dos factores, uno que son los ingresos o recaudación propia y otro factor que son sus participaciones y aportaciones federales, estas dos últimas conocidas como *ramo 28* y *ramo 33*.

La base de las participaciones federales *ramo 28*, la encontramos principalmente en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal Federal y Estatal. La figura de las participaciones se otorga tanto a los estados como a los Municipios con motivo de compensarlos por sus aportaciones que tienen con el país. Aunque la Ley es muy clara y dice que solo a esas entidades que se encuentren suscritas en la relación al

Convenio del sistema nacional de coordinación fiscal y sus anexos, se ve en la realidad que todos los Estados y Municipios se hallan sujetos a este sistema, por lo tanto, son entidades que se benefician con dichas participaciones federales *ramo 28*.

Se denominan participaciones federales, a esos recursos que se otorgan tanto a los estados como a los Municipios por parte de la Federación por firmar el Convenio anteriormente mencionado en la Ley de Coordinación Fiscal y al de colaboración administrativa en materia fiscal, estos Convenios manejan diferentes fondos e incentivos para sus beneficiarios, de los cuales es importante mencionar que no se encuentran etiquetados, esto quiere decir que tanto los estados y Municipios pueden hacer con este recurso lo que ellos crean conveniente en favor de la población, principalmente estas entidades los usan para el sector de educación o salud.

Los diferentes fondos que podemos encontrar en las participaciones federales *ramo 28*, son los que nos indica la misma página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal:

- Fondo General de Participaciones: Este fondo es el más grande ya que cuenta con un poco más del 80% del total del *ramo 28* y a cada uno de los estados le toca mínimo un 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP), por regla general a todas las entidades federativas en los términos nominales les toca la misma proporción.

- Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: Este fondo se integra por el 1% de la Recaudación Federal Participable, conforme al artículo 2-A-III, de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual de su total corresponde un 16.8% a todos y cada uno de los Municipios del país, mientras el 83.2% que sobra sólo corresponderá a los Municipios que se encuentren en lo suscrito del artículo 10-A de esa misma ley. Para calcular este 1% la fórmula se encuentra expresa en el mismo artículo 2-A-III, aquí mismo se estipula que todo Estado debe dar íntegramente la cantidad económica a los Municipios.
- Fondo de Fiscalización: Representa un poco menos del 5% de las participaciones federales, integrado por el 1.25% de la RFP, con motivo del trabajo que hacen las entidades federativas respecto a la fiscalización.
- Fondo de Compensación: Se establece en el artículo 4-A-II, de la LCF, su forma de distribución se deriva por el aumento de la gasolina y Diesel, y se dice que del resultado total de lo recaudado corresponde $\frac{2}{11}$ partes destinadas a dicha creación, el cual se va a distribuir para esas 10 entidades federativas que el INEGI indique con el menor Producto Interno Bruto (PIB), per cápita que no sea el minero y ni petrolero, referente a lo faltante que es el $\frac{9}{11}$ partes se darán a las entidades federativas frente a su consumo realizado.

- Fondo de Extracción de Hidrocarburos: Artículo 4-B de la LCF, y se distribuye con el 0.46% del importe total ordinario en los hidrocarburos y en términos del artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, a las entidades federativas que forman parte de dichas clasificaciones en la extracción de petróleo y gas frente al INEGI.
- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos: Se realiza con el objeto de que en las entidades federativas surja esa disminución de ingresos que nace de la ampliación de las denominadas exenciones de dicho impuesto. La aportación que se da para este fondo, se encuentra en el artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
- El 0.136 por ciento de la RFP: Este fondo únicamente se otorga a los Municipios que se encuentran en zonas fronterizas y marítimas, siempre y cuando se tenga el convenio correspondiente con la Federación.⁵⁹

Las fórmulas que se usan para calcular el monto económico que le corresponde a cada entidad y Municipio principalmente se realizan con el uso de las variables del tamaño de la población y del Producto Interno Bruto (PIB), así como su crecimiento en recolección de impuestos y derechos en los años anteriores, entre otros aspectos. Estas fórmulas se encuentran en la misma Ley de Coordinación

⁵⁹ *Participaciones*, <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>. Consultado el día 4 de enero de 2019.

Fiscal, y sus exponentes son: i = Entidades Federativas, t = Ejercicio fiscal, c = Coeficiente de distribución, p = Participación.

Los convenios a los cuales se suscriben las entidades federativas y Municipios recaen en:

- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: El núcleo de este convenio es que la Federación obligue a las entidades federativas a que suspendan de forma total los ingresos locales y municipales, pero a cambio de esta prestación que se hace y se somete tanto las estados y Municipios contarán por parte de la federación con las denominadas participaciones *ramo 28* que se establecen en la LCF, y reflejadas en sus Leyes de Ingresos.
- Anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Se conocen como los instrumentos jurídicos para el Convenio de Adhesión al SNCF, donde se señalan los gravámenes locales y municipales en suspenso o derogados, se pretende que con los anexos se prohíba la creación de tributos nuevos por la misma actividad (doble tributación).
- Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal: Originado en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, que promueven e institucionalizan las funciones administrativas delegadas en los tres niveles de gobierno, referente a la recaudación, fiscalización y administración.

- Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal: Hablan sobre el proceso en la colaboración administrativa en materia fiscal federal y se establece que los estados o Municipios pueden realizar la función de recaudación y por esto a los gobiernos locales se les otorga los incentivos económicos.⁶⁰

La última parte en la vida de la hacienda municipal referente a sus ingresos se conoce como las aportaciones federales (ramo 33), este ramo a diferencia del *ramo* 28 se encuentra etiquetado, esto quiere decir que solo se podrá usar para el fin que se entrega y en caso de no usarse para el fin principal se puede auditar a la misma Tesorería Municipal y ejecutar las medidas legales pertinentes.

Las aportaciones federales al igual que las participaciones federales se regulan por el artículo 115 Constitucional y la Ley de Coordinación Fiscal Federal y Estatal, originalmente este ramo contaba solo con 5 fondos⁶¹, pero iniciando el ejercicio fiscal presupuestal del año 1999 hasta la fecha cuenta con 8 ramos, los cuales son los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

⁶⁰ <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.2.pdf>. Consultado el día 5 de enero de 2019.

⁶¹ *Ramo 33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>. Consultado el día 5 de enero 2019.

- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Distrito Federal;
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.⁶²

La justificación para la existencia y creación de las aportaciones federales *ramo 33* es el dotar tanto a las entidades federativas, así como a los Municipios del país de “mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, y más responsabilidad sobre el uso y vigilancia de los mismos.”⁶³

Para los Municipios corresponde solamente 2 de los 8 fondos, que para materia de la presente tesis nos refiere, estos dos fondos se explican de la siguiente forma:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: Se encuentran regidos por los artículos 32 y 34 de la Ley de Coordinación Fiscal y este fondo de aportación solamente se dará para el financiamiento de determinadas obras, como son: acciones sociales básicas y las inversiones donde los

⁶² *Marco de referencia para la comprensión del ramo 33*, <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/pdf/1.1.pdf>. Consultado el día 5 de enero de 2019.

⁶³ *Ramo 33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>. Consultado el día 5 de enero 2019.

beneficiarios sean ese sector poblacional que cuenta con las características de una condición de rezago social y de pobreza extrema. Los dos rubros de este fondo van dirigidos uno al ámbito estatal y otro que es el municipal, para interés de nuestro estudio municipal se aclara sobre las situaciones donde se podrá hacer uso del determinado fondo, como son: “agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.”⁶⁴ Es importante que estas aportaciones realmente se usen para sus etiquetas, ya que son los principales servicios públicos del Municipio y que requieren mayor mantenimiento por el uso constante e importancia en el sector de la población. El equivalente es al 2.2228% de la recaudación federal participable, del 2.5294% que se estipula en el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal y el sobrante para las entidades.

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: El presente fondo se determina en el presupuesto de egresos de la federación anualmente, y se entregará por conducto de los Estados a los Municipios mensualmente, para dar una referencia al monto equivalente que le toca a los Municipios en partes iguales y se establece que es el 2.35% del total de recaudación federal

⁶⁴ *Marco de referencia para la comprensión del ramo 33*, <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/pdf/1.1.pdf>. Consultado el día 5 de enero de 2019.

participable que se establece en el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal. Este fondo se destina para “la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.”⁶⁵ A pesar de ser una aportación etiquetada en la Ley de Coordinación Fiscal, usa la expresión de satisfacción de requerimientos, así que en cada Municipio puede ser diferente las dichas satisfacciones, y a continuación de dicha expresión menciona que debe dar prioridad a ciertas situaciones de interés de servicios públicos.

3.4. EL IMPUESTO PREDIAL

El impuesto sobre el patrimonio mejor conocido como predial, es por excelencia para los Municipios el principal impuesto, si bien los Municipios tienen derecho a cobrar otros impuestos como es el de ingresos y el impuesto sobre producción, el consumo y las transacciones, estos son muy débiles frente al ingreso de sus haciendas públicas, en cambio el impuesto predial es un impuesto que tiene mucho potencial y es el que más ingresos deja de los impuestos antes mencionados. Para ubicar y ponerlo en contexto a grandes rasgos es necesario mencionar que un

⁶⁵ *Ley de Coordinación Fiscal*, artículo 37.

suceso inquietante pasa con el predial, ¿Por qué si tiene tanto potencial, no se ve reflejado?, esta respuesta se dará más adelante y es quizás una de las más grandes problemáticas que se detectarán en la potestad tributaria municipal, por tal motivo este impuesto sobre el patrimonio merece un subtema de análisis.

El impuesto sobre el patrimonio es ese gravamen que afecta directamente la propiedad o dicha posesión inmobiliaria, para su mayor equidad en el cobro existen dos categorías las cuales son: predios urbanos y los predios rurales. Como se establece en el artículo 18 la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, sus sujetos de pago de este impuesto son:

- Propietarios, copropietarios, condóminos y poseedores de predios;
- Los poseedores de predios;
- Los titulares de los derechos de propiedad o de posesión de los predios fideicomitidos;
- Los titulares de derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal, así como los poseedores de construcciones permanentes en zonas urbanas ejidales o comunales;
- Los poseedores que por cualquier título tengan la concesión, uso o goce de predios del dominio del Estado, de sus Municipios o de la Federación;
- Los usufructuarios; y
- Los propietarios de empresas mineras o metalúrgicas, en los términos de la Legislación Federal de la materia.⁶⁶

⁶⁶ *Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*, artículo 18.

Es de suma importancia ubicar todos los aspectos que le dan vida al predial, ya que el conocer esos aspectos reflejan la incapacidad real que representa el impuesto para el Municipio. La forma de calcular el predial tanto en su forma rural como urbana es mediante el catastro municipal, y por catastro se entiende como:

El inventario analítico y registro de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado de Michoacán. Y que tiene como objeto el registro de los datos que permiten conocer las características cuantitativas y cualitativas de los bienes inmuebles, mediante la formación y conservación de los padrones catastrales con la aplicación multifinalitaria.⁶⁷

La misma ley expresa la tasa que determina el predial según su Ley de Ingresos en sus artículos 8° y 9°, pero si en el caso de ser menor a la cuota anual que se establece la misma ley se tendrá que pagar el equivalente a la cuota que se esté asignando. Referente al tema de sus exenciones se aclara que solamente estará exento todo aquél bien inmueble que estén en dominio público, ya sea de la Federación, Estado o Municipio.

Para ejemplificar la forma de calcular el predial y ya sabiendo que es bajo el tipo de catastro el cual tiene la fórmula del valor unitario del suelo y construcción por la superficie de la edificación, se necesita expresar como se da el siguiente proceso:

⁶⁷*Dirección de Catastro*, <http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/direccion-de-catastro/>. Consultado el día 6 de enero de 2019.

- Conocer cuál es el valor unitario del suelo y la construcción, de la cual se necesita detectar qué tipo de valor de suelo tiene, (el área de valor, enclave de valor o de corredor de valor), una vez conocido este valor;
- Se hará el evalúo, tomando los factores de si es una habitación o para uso comercial, con cuantas plantas cuenta dicho predio, la superficie total del terreno, su tamaño, su construcción y por último la antigüedad del inmueble.⁶⁸

La crisis del impuesto sobre el patrimonio (predial), recae principalmente en su recaudación y otros factores, pero esta incertidumbre se dejará como parte del capítulo siguiente para poder englobar el problema en las potestades tributarias municipales.

Para este capítulo denominado Vida de la Hacienda Municipal, vamos entendiendo el rumbo al que se pretende llegar, el cual es buscar propuestas y mecanismos de fortalecimiento.

Aquí se analizó, el proyecto del presupuesto de egresos municipales, así como la Ley de Ingresos, desde su proyecto a su Ley, pasando por la cuenta pública, las participaciones, aportaciones y el Impuesto Predial, ya que este es el que deja mas recaudación al Municipio y podría dejar más si se llegara al cobro coactivo.

⁶⁸ *Impuesto predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los municipios de México*, <http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-CEFP-70-41-C-Estudio0009-010617.pdf>. Consultado el día 6 de enero de 2019.

CAPÍTULO 4. LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL FRENTE AL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

4.1. EL CONCEPTO, PREOCUPACIÓN Y OBJETO DEL FEDERALISMO Y FEDERALISMO MEXICANO

Una parte importante al hablar de la potestad tributaria municipal para la Hacienda Pública es el tema del federalismo fiscal, ya que este concepto se puede ubicar como la parte universal del descubrimiento para la problemática que existe en todos los Municipios, por tal motivo es necesario su estudio en la presente tesis.

La denominación del Federalismo se tiene que hacer desde un estudio histórico, ya que para poder contextualizar al federalismo en la actualidad debemos conocer todos los factores y situaciones que dan vida a éste.

Siempre es muy importante el origen de las palabras que queremos conocer y tratar en los temas, y este caso no será la excepción; la denominación de federalismo proviene de la lengua latina *foederatio*, de *foederare*, y se entenderá como la unión derivada de las alianzas,⁶⁹ y del cual nace del término federal que surge del vocablo latino *foedus*, *foederis* conocido como tratado, designado para todo aquel territorio que conservando su grado de independencia está unido por un tratado a otros territorios con los que forman unidad.⁷⁰

De tal modo, que podemos orientarnos desde su origen etimológico a las concepciones que se tienen actualmente, antes de dar un concepto y entrar en una

⁶⁹ López Castro, Martín Ariel, *Federalismo Fiscal*, México, Porrúa, 2012, p. 1.

⁷⁰ <http://etimologias.dechile.net/?federal>. Consultado el 17, agosto, 2017.

problemática respecto a la definición, no nos apartaremos de la historia de esta figura.

El primer antecedente que se tiene del federalismo como organización viva y reconocida en una constitución y forma de gobierno surgió con el hecho histórico denominado las trece Colonias Inglesas en América. Este suceso se dio por la opresión y liberación de estas colonias, suceso que se termina en el siglo XVIII.

Estas colonias al ser libres de la represión de la corona inglesa, deciden organizarse y conservar ese anhelo de soberanía y autonomía respecto a otros Estados, por lo tanto, crearon un pacto de carácter social y político para ser reconocidas como forma de gobierno, que con el paso del tiempo diera nacimiento a su constitución suprema, donde por primera vez apareció la forma de organización del Estado Federal, protegiendo y dando unidad e integración a todos los Estados los cuales forman parte. Antes de esta Federación se dio el acta constitutiva reconocida a nivel Internacional en el año 1776 en Filadelfia, teniendo desde ese instante el poder y facultad de que estas colonias fueran reconocidas como independientes de la corona inglesa.

Este hecho histórico da pauta para la autonomía y delegación de facultades expresas a sus entes que conforman el federalismo, llegado el año 1787 su constitución es aprobada, y marcaba una nueva forma de gobierno federal, donde se atraería nuevas figuras y principios, como son la supremacía nacional, las facultades expresas, concurrentes entre Estado y federación, la soberanía que pertenece a la sociedad y reciprocidad entre entes de la federación.

López Castro Martín en su obra *federalismo fiscal* expresa: “Esta forma de gobierno es aquella en la que los entes que le dan forma viven con su propia autonomía, con sus propios poderes que les son exclusivos, con su propio ámbito de competencia que previamente le haya concedido la correspondiente constitución.”⁷¹

Por tal motivo el suceso de la liberación de las trece colonias de Inglaterra fue una luz esperanzadora y pilar para los demás gobiernos que se veían sujetos o sometidos a otros Estados, es un hecho histórico que abre a la posibilidad de luchar por esa forma de gobierno, pretendiendo descentralizar el poder, otorgando autonomía y soberanía federal.

Con este acontecimiento se da paso a la confederación de los Estados. Entre otros antecedentes podemos mencionar el caso del Estado federal Suizo y de Alemania dentro de Europa, en Latinoamérica encontramos que este sistema fue adoptado por México, Venezuela, Argentina y Brasil, los cuales fomentaron establecer la confederación ya que tienen necesidades en conjunto, se encuentran en la misma situación respecto a la unión de autonomía y cuentan con una tradición jurídica similar, entre otros aspectos.

La creación del federalismo a nivel internacional motivó a que diversas naciones adoptaran este régimen y México no fue la excepción, así que es importante ver como se fue instaurando en nuestro país a través de sus

⁷¹ López Castro, Martín Ariel, *Federalismo Fiscal*, México, Porrúa, 2012, p. 11.

constituciones (1824, 1836, 1857 y 1917), interesante y necesario es conocer la historia constitucional de cómo surge el Federalismo.

La denominación como tal del Estado Federal es un poco compleja ya que existen diversas concepciones según sea el tiempo y autor, esto depende mucho al territorio donde se quiera dejar dicha denominación, por el hecho de que los problemas de Alemania, Estados Unidos de América, Argentina, Brasil entre muchos otros son distintos a los problemas que se suscitan en México, pero aun así se pueden recuperar varios elementos de lo que puede entenderse por Estado Federal. El concepto más englobado y apegado a la mayoría de elementos que existen para el federalismo a criterio es la de George Jellinek que dice textualmente:

“El Estado Federal es un Estado soberano formado por variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros. Se trata de una unión de derecho público entre Estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los Estados mismos, de suerte que en conjunto son soberanos, o mejor, cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones”.⁷²

⁷² Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Traducción: De los Ríos, Fernando, en español, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 662- 663.

En esta definición que es muy completa, se menciona la característica de que para el federalismo lo importante es la soberanía de cada uno de los estados integrantes, ahora bien, podemos entrar al tema en el federalismo en México.

El origen del federalismo en México se da por dos hechos importantes en la historia, uno el liberalismo que tiene su principal fuerza en Europa Occidental que llega hasta México, y la independencia de las trece colonias, lo cual da paso a que se termine la lucha de independencia de México en el año 1821, con el fin de esta lucha se abre el camino al federalismo el cual va tomando forma gracias a los asuntos políticos, económicos y sociales.

La Constitución de Cádiz de 1812 siendo una Constitución de corte liberal es de suma importancia para ser base de las Constituciones que se irán presentado después de la independencia de México, dentro de esta Constitución encontramos el artículo 323 donde se otorgó competencias a los Ayuntamientos, donde se ve que el federalismo está dando resultados y respecto a las contribuciones y un federalismo fiscal se encuentran en los artículos 338 al 355.⁷³

Con la consumación de la Guerra de la Independencia en México el 19 de mayo de 1822 se creó el primer Congreso Constituyente, donde ya se da la división de poderes en el artículo 23 donde se prevalece los estados unitarios centralistas, tras la decadencia del imperio de Iturbide por una mala administración se da paso a la república federal de 1824 con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana,

⁷³ Barragán, José, Estudios sobre las Cortez de Cádiz y su influencia en México, México, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 30 – 35.

donde se dan los Estados independientes, libres y Soberanos, donde su artículo 5to declara “La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular y federal” (Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824). En su artículo 6to nos da la descentralización de los Estados como independientes, libres y soberanos, por el artículo 9no donde se declara la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), y en el aspecto de la relación al gobierno de los Estados en el artículo 20 y 21, con esta Acta Constitutiva se declara formalmente el Sistema Federal en México.

La influencia para la Constitución de 1824 son la Constitución de Cádiz y la Constitución de los Estados Unidos de América tomando la idea de un Federalismo, el 1ro de abril de 1824 se da en revisión el proyecto para una nueva Constitución, el 3 de octubre se aprueba como tal, se firma el 4 y el día 5 de octubre es por fin publicada con los artículos más importantes:

- Artículo 4to “La nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa popular federal.”
- Artículo 6to.- La división de Poderes.
- Artículo 50.- Facultades para el Congreso general, sin facultades exclusivas para cada cámara, solo con la excepción del artículo 51 donde nos da las pautas para la realización de leyes y decretos.⁷⁴

En esta Constitución se declaran 19 Estados, los cuales son independientes, libres y soberanos por lo que verse a su administración y gobierno interior, 4

⁷⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1824.*

territorios y un Distrito Federal, su forma de gobierno es la república federal y representativa con división de poderes.

Con la creación de esta Constitución se da la división del grupo denominado masónico, dejando dos equipos unos de centralistas (que controlaban la vida económica y las actividades políticas del centro del País) y los Federalistas (con influencia a las orillas del centro del País).⁷⁵

“Los centralistas proclamaban que un gobierno central, dotado de autoridad para controlar todo el país, promovería el orden e integridad de la nación; los partidarios del federalismo, en cambio, afirmaban que el régimen federal aseguraba una mejor distribución del poder y de las funciones del gobierno entre la federación y los Estados, y una mayor libertad para atender los problemas de cada entidad.”⁷⁶

A pesar de ser una Constitución reconocida liberal, no se velan los intereses de la Ciudadanía, sino más bien los intereses de los grupos de poder, pero es una base para lo que se veía venir en México en los últimos años respecto a nación.

Durante la Asamblea Constituyente de 1824 se suscita un hecho interesante que termina por ir en contra de sus mismas bases, el cual explota con un golpe de estado denominado parlamentario y de esta forma se conforman las Siete Leyes de una denominación centralista, dentro de la Constitución del año 1836 aunque no se designa como tal el nombre de “República central” contaba con un trasfondo la

⁷⁵NietoLópez, J. de Jesús, Betancourt Suárez, *Historia III*, México, Santillana, 2003, pp. 110 – 127.

⁷⁶ *Ibidem*, p.120.

modificación del régimen, esto se refleja tanto en el artículo 3ro y 8vo de las bases y en su artículo 1ro de la Ley Sexta de la Constitución, es aquí donde encontramos el cambio en la concepción de “Estados libres, soberanos e independientes” por la de “departamentos” de igual forma se termina con toda y cada una de las disposiciones del conocido régimen federal.⁷⁷

Si bien es una Constitución Centralista ya que el presidente era quien nombraba a los Gobernadores y estos a su vez a los prefectos de distrito, se caía en un vicio de centralización, por otro lado, los departamentos se les dio un poco autonomía en ciertas áreas. Caso concreto el artículo 2do de la Ley tercera, el artículo 4to 5to de la Sexta ley y el artículo 26 frac. III de la Tercera Ley.⁷⁸

Factores como la independencia de Texas y la separación de Yucatán de la República Mexicana, atentaba directamente contra la unidad Nacional y fue cuando los grupos del federalismo decidieron restaurar la Constitución de 1824, por medio de levantamientos, con el regreso de Santa Anna se decidió dar la convocatoria que se contemplaba en el Plan de Tacubaya para un Congreso Constituyente. Donde Mariano Otero, Muñoz Ledo y Espinoza de los Monteros pertenecían a uno de los dos grupos para el proyecto, estos retomaron el tema del federalismo, pero no se pudo concretar por decreto en 1842 por culpa de Nicolás Bravo quien fungía en ese momento como el Presidente de la República y dejando a una junta de Notables

⁷⁷ Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998, pp. 50 – 51.

⁷⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1836*.

donde lo que se pretendía y se hacía a la crítica del Federalismo, desde su denominación y principios, contrario a lo que pretendían Otero y Ledo.⁷⁹

México le declara la guerra a Estados Unidos de América, lo cual sirvió para que el régimen federal contraatacara al centralismo, en 1846 el general Mariano Salas hace el Plan de la Ciudadela de México, donde se desconoce al régimen centralista y donde se le reconoce a Santa Anna su cargo como General de todas las fuerzas, mientras se expedía una nueva constitución tendría vigencia la de 1824, tal acorde necesitaba apegarse a las necesidades de la de 1847 y por lo tanto el encargado de esto fue Mariano Otero donde expidió una Acta de Reforma. Este régimen es quebrantado por Santa Anna y por lo tanto se tienen que tomar medidas en lo que se promulga la Constitución dada en el Plan, y se da por ese lapso iniciado el 4 de marzo de 1854 el Plan de Ayutla como estatuto provisional de la República, el 16 de agosto de 1855 Santa Anna es derrotado quedando como Presidente Juan Álvarez como interino. Con esto se enfrentaron los grupos de poder político, “los liberales que sostenían que el federalismo otorgaría a los estados o provincias facultades y libertad para resolver sus asuntos. Los conservadores, por su parte, proclamaban que el centralismo promovería el orden y la estabilidad, así como una mayor integración nacional.”⁸⁰

El proyecto de Constitución del año 1857 retoma y da victoria al sistema Federal, implantándolo definitivamente. La exposición tan grandiosa que se da para la Constitución de 1857 tomando en base a la importancia y legitimidad que tuvo la

⁷⁹ Faya Viesca, *Op. Cit.* pp. 51- 56.

⁸⁰ Nieto López, J. de Jesús, *Op. Cit.* pp. 120.

de 1824, hacen que se “garanticen los derechos del hombre: la libertad y derecho de protección de las leyes, libertad de educación y trabajo, libertad de expresión, de petición, de asociación, de tránsito, de propiedad, de igualdad ante la ley.”⁸¹ Incluyendo el Juicio de Amparo, acercamiento de la Federación con los gobiernos locales; En su artículo 40 textualmente menciona:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federativa, compuesta por 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, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución.⁸²

El 1 de diciembre de 1916 Venustiano Carranza presenta, ante el Congreso de Querétaro un proyecto de Reforma a la Constitución de 1857 sustentando que el Federalismo no es real en sí ya que la mayor parte del tiempo la soberanía de los Estados ha sido nominal, ya que el poder central impone su voluntad a estos.

La Constitución de 1917 se promulga el día 5 de febrero del año mencionado, iniciando vigencia el 1ro de mayo, esta Constitución es la que sigue vigente hasta

⁸¹ Carreño King, Tani, *Historia de México II*, México, Santillana, 2004, pp. 42 – 43.

⁸² Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, artículo 40.

la fecha, aunque al parecer con tantas reformas que se le han hecho, parece otra Constitución.

Esta Constitución repite el patrón del Federalismo del año 1857, donde los Estados tienen autonomía en libertad y soberanía respecto a su régimen interior, dentro de los límites del artículo 116 tienen los Estados la facultad de establecer sus órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la distribución de competencias la encontramos a favor de los Estados declarando en el artículo 124, es también la primera Constitución donde se da una organización a los Municipios en su 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”.⁸³

Son muchos los autores mexicanos los cuales afirman que a pesar de ser un sistema federal, a través del siglo XX y por culpa de la fuerza que tiene la presidencia de la República en cuanto influencia en el ámbito local, en el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación se da un gran centralismo, también respecto a que se da la “subordinación de los de los Estados a los poderes federales, y en particular, a la institución de la presidencia de la República”.⁸⁴

⁸³ Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, artículo 115.

⁸⁴ Valdés, Diego, y Serna de la Garza, José María, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM y Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, 2005, pp. 547 – 549.

El federalismo es en esencia una figura con aspectos sociológicos. Como expresa Jacinto Faya Viesca, el federalismo parte de un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones amplias, pudiendo obtener una coordinación superior y expansión en todos los órdenes.⁸⁵

Faya Viesca no pudo explicar mejor el hecho de la naturaleza sociológica del federalismo, ya que a veces sólo los tratadistas y los doctrinistas se guían por ver la naturaleza política del federalismo, que, si bien es importante la noción de la política como origen, no se puede dejar de conocer que el primer factor que hace que el pueblo adopte como forma de gobierno el federalismo, son los factores sociológicos, como lo explica dicho autor.

Los puntos relevantes en el Federalismo se precisan de la siguiente manera:

- Nación: Su origen proviene del latín *natio-onis* siendo el conjunto de personas que tienen una tradición en común; el concepto de nación ciertamente no se determina por la raza, el idioma o la geografía, aunque son factores importantes en la construcción del sentimiento nacional, así como también lo es la conciencia de un pasado común.⁸⁶ Por lo tanto, al tratar el término nación, es un concepto que abarca desde la unidad, la autonomía, su soberanía y hasta su diversidad.

⁸⁵ Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal*, México, Porrúa, 2014, p. 1.

⁸⁶ Instituto de investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano: Tomo VI, L-O*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, p. 223.

- Soberanía: Del latín *superanus*, *super*: sobre, encima. Es la libre determinación del orden jurídico.⁸⁷ En México dentro de su artículo 39 de la Carta Magna, se asienta “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”⁸⁸
- Autonomía: Es el aspecto que hace posible que cada una de las entidades miembros, conserven por separado cierta independencia, así como la reafirmación de su propia dualidad.⁸⁹ Aquí la autonomía da pauta a que a pesar de ser un Estado unitario se necesita respetar la independencia dentro de un rango determinado y validado constitucionalmente. Este concepto es de suma importancia para los Municipios ya que estos cuentan con la denominada “autonomía interna”.
- Integración: Es original del latín *integratio* y su fin es hacer un todo, dentro del Federalismo no solo es hacer un todo, si no juntar las partes integrales de un Estado, para su mejor coordinación.⁹⁰
- Equilibrio: Buscara esa parcialidad, balance y compensación de potestades para todas las partes que integran al federalismo, eso incluye la a la

⁸⁷Instituto de investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano: Tomo VIII, Rep-Z*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, p. 144.

⁸⁸Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, artículo 39.

⁸⁹Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, UNAM, 2005, p. 26.

⁹⁰Instituto de investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano: Tomo V, I-J*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, pp. 153 – 154.

Federación, a los Estados y a los Municipios, donde encontramos que no existe ese mencionado equilibrio.

- Lo unitario: Es la búsqueda de conjuntar la pluralidad dentro de un mismo fin y este fin es el ente conocido como federalismo.

Debido a esto el federalismo será un Estado o forma de gobierno que buscará la unidad, integración y equidad, en base a la soberanía nacional, donde se respetará la autonomía de sus integrantes esto incluye a los Municipios, a pesar de que la misma Constitución se encuentra por encima de toda ley estatal, dejan al Municipio sin una participación equitativa o de equilibrio.

4.2. LAS CONVENCIONES FISCALES Y EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Para poder abarcar el tema de la hacienda municipal tenemos que conocer los antecedentes del porque se crearon las convenciones fiscales y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ya que estas más que fortalecer la hacienda municipal la desprotege.

Uno de los antecedentes principales es el aspecto de distribución de competencias del sistema federal mexicano, ya que existe una anarquía en materia fiscal, y pesar de que en muchos casos solo se ve el interés de Estado frente a Federación tiene consecuencias directas en los Municipios, si bien la Federación es injusta con los Estados, más con los Municipios.

Con la creación de las convenciones fiscales se pretendía hacer una simplificación del denominado sistema fiscal, respecto a los tres niveles, Federal, Estatal y Municipal, con la finalidad de evitar la doble o múltiple cobro tributario de un mismo bien o servicio. Todo esto tenía el objetivo de solucionar todo problema respecto a la coordinación fiscal en el país.⁹¹

“Fue por este motivo que, en 1925, 1933 y 1947, el gobierno Federal convoca a los gobiernos de entidades federativas a tres convenciones fiscales, con el objeto primordial de encontrar una solución al problema de la múltiple imposición derivada del régimen constitucional de concurrencia.”⁹²

4.2.1. Primera Convención Nacional Fiscal (1925)

El ingeniero Alberto J. Pani, en ese entonces secretario de hacienda convoca a esta primera convención para poder delimitar las competencias locales y federales en materia tributaria, y también para determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en todo la República, disminuyendo los gastos de recaudación, ampliando el producto del impuesto y haciéndole recaer más equitativamente sobre los causantes.

⁹¹ Reyes Tépac, Marcial, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, México, SIID, 2004, p.7.

⁹² Serna De La Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano Un Análisis Jurídico*, México, UNAM, 2008, pp.189 - 190.

De aquí se desprendieron seis conclusiones de las cuales ninguna fue adoptada en nuestra constitución y no solo eso, ninguna conclusión velo por los intereses de los Municipios, respecto a su potestad tributaria.

4.2.2. Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)

En esta segunda convención se tenían fijados las mismas metas que en la anterior de 1925 (la limitación de poderes tributarios).

De esta convención se desprendieron igual seis conclusiones de las cuales solo una se reflejó en la constitución la cual es el principio de la participación de los Estados en los ingresos producidos por determinados impuestos definidos como Federales.

Así fue en la reforma del 18 de enero de 1934 al artículo 73, fracción X. También señalando que en 1936 el presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma al anterior artículo y al 131 de la Constitución con efectos de delimitar los poderes de la Federación y de los Estados, pero no obstante el proyecto de reforma y adiciones presentado no fue aprobado por el Congreso de la Unión, pero al final de su mandato promovió una nueva reforma al artículo 73 la cual, si fue aprobada y publicada en su fracción IX, X, XXIX.

4.2.3. Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)

Convocada por el presidente Miguel Alemán Valdés esta convención es la que da pie al sistema de coordinación fiscal que tenemos en vigor. Esta convención

es la que prácticamente toco temas tributarios municipales, que son un poco carentes para su fortalecimiento fiscal, entre los cuales se encuentran:

- La asignación del impuesto predial como local y en el cual todos los Municipios tienen derecho a la participación.
- Se cancelo los impuestos locales y municipales sobre la remuneración del trabajo y sobre productos, estos quedaron a la orden de la Federación, siempre y cuando se tenga un acuerdo frente a los tres niveles.
- Respecto a la hacienda municipal se sustentará de dos aspectos uno que es el producto de aquellos impuestos que son locales y el segundo aspecto las participaciones de los impuestos federales y estatales.⁹³

De tal forma la creación de las convenciones que tenían la finalidad de hacer una coordinación equitativa y descentralizar el poder tributario solo beneficio a la Federación, muy poco a los Estados y casi nula para los Municipios.

4.2.4. Sistema de Coordinación Fiscal

El concepto coordinación, a pesar de parecer un término simple, no lo es, en el ámbito legal y jurídico puede tener diversas connotaciones, esto depende principalmente para el área que desea implementarse, nuestro caso hablamos de las cuestiones fiscales respecto a la Federación, Estado y Municipios. Antes es importante anunciar la falta de interés que tiene este tema en gran medida de la

⁹³ Hoyo D´Adonna, Roberto, “Evaluación de la Coordinación Fiscal en 1986”, *Federalismo hacendario, edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, 1973-2003*, México, Indetec, 2003, p. 9.

Federación para los Municipios, ya que la idea de la coordinación fiscal parece solo favorecer a la Federación y un poco a los Estados.

De tal forma la coordinación en materia hacendaria se entiende como ese sustento en la organización, una organización en todo el país que resulte debidamente satisfactorio para todas las partes que lo componen, es esa forma en que se procede, para que los tres niveles dentro de la federación puedan estar en una armonización e igualdad jurídica, donde acuerdan sus tipos de competencias, en este caso tributarias. Al momento de tener acuerdos esa coordinación se vuelve inherente y obligatoria en todos y cada uno de sus procesos y métodos. En otro aspecto se dice que la coordinación puede ser de cooperación, donde todos intervienen de cierta manera en un único proceso de decisión, de esta cooperación se derivan dos formas la obligatoria y la voluntaria. De esta última forma se manifiesta esa competencia material con el concepto de “conurrencia” que es la incidencia en la competencia de los otros niveles.⁹⁴

Expresado el concepto base de este tema ya se puede hablar sobre el Sistema de Coordinación Fiscal, su antecedente lo tenemos desde la creación de la Constitución de 1917 y con el tiempo este tema sobre la concurrencia cuenta con más importancia y se ha ido expandiendo referente a los ingresos de los tres niveles.

La principal finalidad que tiene el mencionado Sistema se basa en que tanto los Estados y la Federación pueden llegar a tener el poder en la firma de ciertos

⁹⁴ Serna De La Garza, José María, El Sistema Federal Mexicano Un Análisis Jurídico, México, UNAM, 2008, pp. 101 – 106.

convenios respecto a la coordinación fiscal donde los Estados se comprometen y se sujetan a limitar sus potestades fiscales a favor de la Federación, pero a cambio estos Estados tendrán el acceso a una llamada, viciada y abusiva figura con nombre “participación” en los ingresos fiscales federales, es una severa crítica a la forma de expresión usada en las líneas anteriores, pero es una realidad que centraliza indirectamente el poder en potestades tributarias.⁹⁵

Hoy en día es lo que viene afectando directamente a los Estados, e indirectamente a los Municipios ya que con estos convenios la Federación maneja y controla casi un 80% de todos los ingresos fiscales totales que son generados por los tres niveles, esto es una gran preocupación por que tanto Estado como Municipios se encuentran sujetos a la dependencia Federal, esto no puede ser posible y es terrible el grado de sumisión que existe, a tal punto que incluso los impuestos más importantes como son el Impuesto Sobre la Renta (I.S.R.) y el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), sean establecidos y administrados por la Federación, aunque no estén consagrados y asignados de manera directa al Congreso de la Unión.⁹⁶

El resultado del Sistema de Coordinación Fiscal recae en dos grandes ordenamientos, el primero que es la suprema Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la mencionada Ley de Coordinación Fiscal que si bien ha tenido diversos cambios, el más importante y central para entender nuestro tema de la problemática en la potestad tributaria municipal, es con su expedición el 22 de

⁹⁵ López Castro, Martín Ariel, *Federalismo Fiscal*, México, Porrúa, 2012, p.50.

⁹⁶ *Idem*.

diciembre de 1978, dejando la de 1953 obsoleta, esto fue bueno a simple vista, pero no fue una solución real y material para atacar el verdadero fondo que es la dependencia tributaria de los Estados y Municipios, con esta nueva Ley de Coordinación Fiscal que sigue siendo vigente a la fecha se prevén distintos tipos de fondos de aportaciones federales.⁹⁷

Para la definición de los montos de estos fondos y su distribución, se hace por medios de cálculos realizados por la Ley de Coordinación Fiscal, estos cálculos los hacen por lo tanto las autoridades federales con ayuda de las autoridades Locales aportando estadísticas e información.

Siendo la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mantener el control y fiscalización de que los recursos así aportados se hayan destinado a los objetivos para los cuales son asignados.

4.3. LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Esta convención se realizó en el año 2004 por el entonces presidente Vicente Fox Quezada que tenía por objeto principal el proponer nuevos aspectos que puedan ayudar a mejorar el federalismo fiscal del país y hacer más claro la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno.

Pretendiendo hacer un análisis, discusión y debate de ideas, y así poder encontrar acuerdos y consensos necesarios que den referencia a quienes a su cargo le toca decidir sobre los aspectos fiscales y hacendarios del país.

⁹⁷ *Ibidem*, p.53.

La idea principal era adaptarse a la nueva vida política y administrativa del país y así mismo dar una visión novedosa del federalismo, esta convención fue firmada por todos los Estados, y es la que tiene sujeto a su potestad frente a la federación. Los principios que son base de la Convención Nacional Hacendaria son la integridad, la congruencia, la equidad, suficiencia, calidad técnica, gradualidad, subsidiariedad y solidaridad.⁹⁸

La introducción precisa de esta convención expresa:

“Es así que la primera Convención Nacional Hacendaria representa una parte aguas por demás significativo para las relaciones financieras intergubernamentales, dado que por primera vez se abordan, de manera integral, las partes de la hacienda pública (ingreso, gasto, deuda pública, patrimonio y rendición de cuentas) y su marco de relación intergubernamental.

Con el propósito de contribuir y coadyuvar en el análisis y debate de los temas que serán abordados en la Convención y en atención a nuestro compromiso de desarrollar acciones para sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva y de gasto federal y local, así como realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), pone a su disposición este espacio de nuestra página web donde se podrá encontrar información y

⁹⁸ Reyes Tépatch, Marcial, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, México, SIID, pp. 26 – 28.

documentos de interés realizados por el instituto o por diferentes autores, instancias y dependencias que abordan los temas más significativos del federalismo y la descentralización hacendaria.

De la misma manera, se podrán encontrar datos cuantitativos que permitan tener mayores elementos para el análisis, así como las principales propuestas vertidas desde diferentes enfoques y perspectivas en la materia.”⁹⁹

De esta forma se concluye principalmente en que los Estados cedan parte de su potestad tributaria frente a la Federación, por este hecho los Estados tendrán a el derecho a obtener participaciones federales, de igual forma los Municipios quedan sujetos a esta adhesión. Son varios fondos de participación pero para nuestro tema son dos lo más importantes uno de carácter aclaratorio y otro formal en la potestad tributaria municipal, el primero aclaratorio Fondo General de Participaciones que se crea con el 20% de la recaudación federal participable y el segundo (formal) conocido como el Fondo de Fomento Municipal que se da con el 1% de toda la recaudación federal, la fórmula de cálculo está en el artículo 2-a, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal, en este aspecto los recursos de esta participación no los entrega directamente la Federación al Municipio, sino se lo entrega al Estado para que este sea quien se lo transfiera el Municipio. También se entregan las denominadas aportaciones como la del fortalecimiento de los Municipios.¹⁰⁰

⁹⁹ La Convención Nacional Hacendaria, <http://www.indetec.gob.mx/Cnh/General/Introduccion.asp>, consultado el día 20 de septiembre de 2019.

¹⁰⁰ Reyes Tépac, Marcial, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, México, SIID, pp. 200 – 203.

Este capítulo presentado, es de importancia para el fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, si bien es un tema extenso y con muchas variantes el tema del Federalismo Fiscal es la cuna de la inequidad que viven los Municipios, la cuestión es buscar desde el origen el ¿Por qué? Se tiene en desprotección a los Municipios, y es aquí donde lo encontramos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las Convenciones Fiscales y la Convención Nacional Hacendaria, no han podido realizar un trabajo equitativo referido a la potestad tributaria.

Como ya se ha mencionada y se es repetitivo, deberían de buscar con estas convenciones fortalecer la Hacienda Municipal, pero más que fortalecerlas las debilitan, al grado de que los Municipios contando con una autonomía no puedan ejercer su potestad, ya que esta se la otorgan a la Federación.

Es una lógica centralizadora que afecta a toda la Nación, esto referente a que se deja en claro que el sistema de federalismo fiscal en México, pretende centralizar el poder y potestad tributaria, para tener sometido a los Municipios, es por este motivo que es necesario buscar mecanismos y dar propuestas que fortalezcan la Hacienda Municipal.

CAPÍTULO 5. EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL: MORELIA, MICHOACÁN EJERCICIOS FISCALES 2017 – 2019

Ahora teniendo en cuenta los capítulos anteriores, toca aterrizar el cuestionamiento de ¿Cómo se puede fortalecer esta hacienda? Sí bien, ya se comentó la importancia de los recursos-ingresos que hacen la esfera económica mínima de toda hacienda municipal, es necesario llevarla a la práctica y analizar las diversas Leyes de Ingresos que se han tenido en el caso de estudio Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales de los años 2017, 2018 y 2019, esto con finalidad de poder detectar si existe un aumento o disminución en los diversos ingresos y a partir de esto proponer diversas ideas del fortalecimiento hacendario municipal y con ello dar una propuesta alterna que fortalezca la Hacienda Municipal caso Morelia, Michoacán.

5.1. INGRESOS FISCALES EN LA LEY DE INGRESOS DE MORELIA, MICHOACÁN 2017, 2018 Y 2019

Para poder exponer esta comparación de los presupuestos otorgados al Municipio de Morelia, Michoacán dentro de los ejercicios fiscales 2017 – 2019, se hizo uso de una tabla comparativa, en la cual se muestran los rubros con su cantidad otorgada en pesos mexicanos, con su aumento o disminución monetaria de ejercicio a ejercicio.

Tabla N° 3 Presupuestos para el Municipio de Morelia, Michoacán en los Ejercicios Fiscales 2017,2018 Y 2019.

Concepto de Ingreso	Ejercicio Fiscal 2017	Ejercicio Fiscal 2018	Ejercicio Fiscal 2019
	\$2,332,215,706	\$2,814,432,275	\$2,916,621,186
	Pesos	Pesos	Pesos
Impuestos	347,090,000	+188,110,000 535,200,000	-42,839,000 492,361,000
Impuestos sobre los ingresos	7,770,000	+8,230,000 9,000,000	+450,000 9,450,000
Impuesto sobre el patrimonio	274,350,000	+165,650,000 440,000,000	-45,643,000 394,357,000
Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones	37,700,000	+7,300,000 45,000,000	+1,350,000 46,350,000
Accesorios de impuestos	25,970,000	+14,030,000 40,000,000	+1,920,000 41,920,000

Otros impuestos	1,300,000	-100,000	-916,000
		1,200,000	284,000
Contribuciones de mejora	0	0	0
Derechos	183,930,000	+15,520,000	+743,869,947
		199,450,000	943,319,947
Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público	7,150,000	+150,000	=
		7,000,000	7,000,000
Derechos por prestación de servicios	116,860,000	+6,690,000	+745,924,947
		123,550,000	869,474,947
Otros derechos	58,600,000	+6,900,000	-755,000
		65,500,000	64,745,000
Accesorios de derechos	1,320,000	+2,080,000	-1,300,000
		3,400,000	2,100,000

Productos	8,650,000	+9,550,000 18,200,000	-12,990,000 5,210,000
Productos de tipo corriente	250,000	-50,000 200,000	+5,010,000 5,210,000
Productos de capital	8,400,000	+9,600,000 18,000,000	No se encuentran datos
Aprovechamientos	25,060,000	+13,790,000 38,850,000	-16,850,000 22,000,000
Ingresos propios (Ingresos por venta de bienes y servicios)	658,011,550	+34,757,414 692,768,964	-692,768,964 0
Participaciones	577,808,626	+64,9333,552 642,742,178	+67,835,402 710,577,580
Participaciones en Recursos de las Entidades Federativas	0	82,458,593	-81,955,643 502,950

Aportaciones	531,665,530	+73,097,010	+42,816,766
		604,762,540	647,579,306
Aportaciones del Estado para los Municipios	0	0	+95,070,403
			95,070,403

Fuente: Tabla 3. Elaboración propia respecto a una comparación de los ejercicios fiscales 2017, 2018 y 2019 para la ciudad de Morelia, Michoacán, reflejando el aumento o disminución económica de sus ingresos, referente a su Ley de Ingresos de los respectivos ejercicios fiscales.

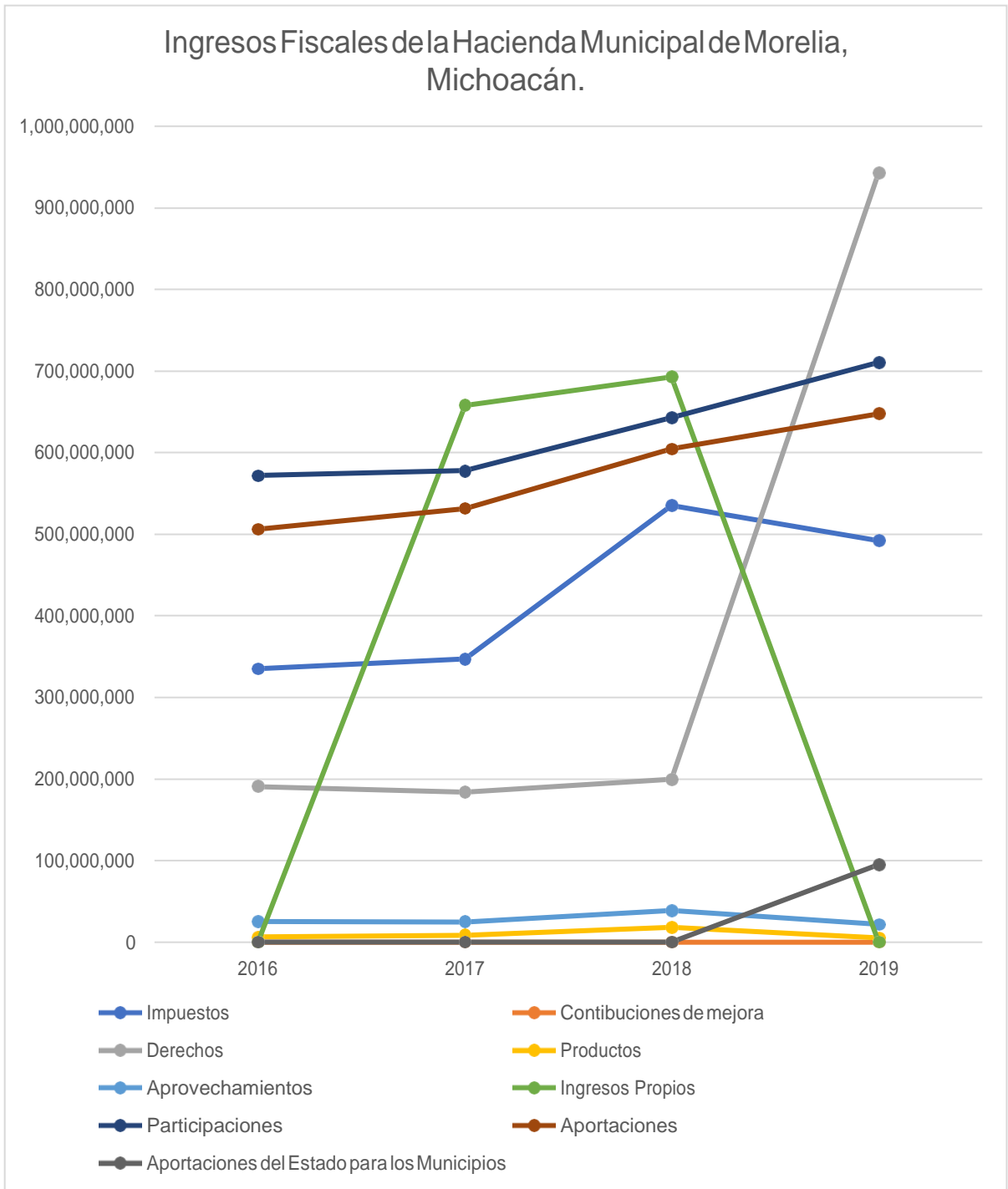
En esta tabla 3 claramente hemos podido observar cómo ha sido el total neto del presupuesto que otorga el Congreso al Municipio de Morelia Michoacán, referente a sus ingresos durante sus Ejercicios Fiscales 2017, 2018 y 2019, en sus diferentes partidas, donde podemos ver que del Ejercicio Fiscal 2017 con un presupuesto de \$2,332,215,706.00 pesos m/n, al 2018 con un presupuesto de \$2,814,432,275.00 pesos m/n, se tuvo un crecimiento en un 12% en la percepción de sus ingresos estimados, siendo un aumento neto de \$482,216,569.00 pesos m/n. Así mismo del Ejercicio Fiscal 2018 con un presupuesto de \$2,814,432,275.00 pesos m/n, al del actual Ejercicio Fiscal 2019 con presupuesto de \$2,916,621,186.00 pesos m/n, también observamos que se tiene un crecimiento, pero aun menor que del anterior Ejercicio 2017, aumento de un 10% reflejado en la percepción de sus ingresos en un total neto de \$102,188,911.00 pesos m/n.

A pesar de que existe un incremento relativamente pobre, no es lo suficiente para que se cumpla con cavidad las necesidades primarias para el Municipio, y mucho menos para un Municipio que es capital de un Estado, esto cabe mencionar que surge desde la creación de la Sistema de Coordinación Fiscal, cuando los Municipios otorgan su potestad fiscal a la Federación.

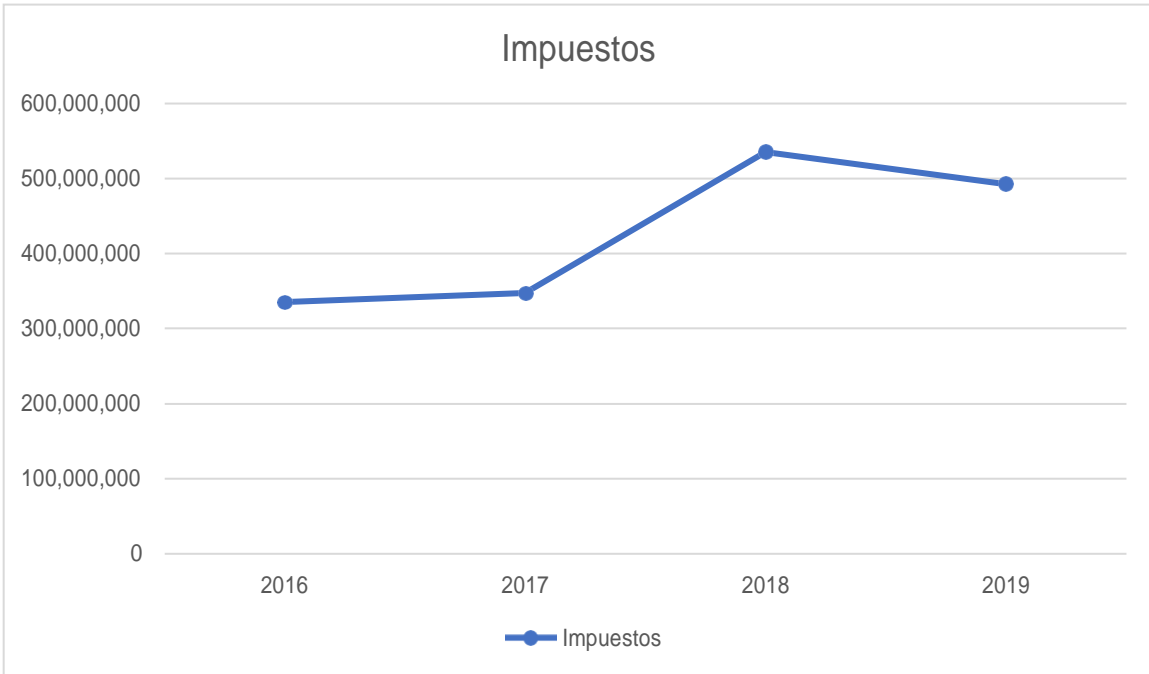
5.2. GRÁFICA RESPECTO A INGRESOS FEDERALES DE LA HACIENDA MUNICIPAL DE MORELIA, MICHOACÁN EN LA LEY DE INGRESOS 2017, 2018 Y 2019

A continuación, y obteniendo de la misma tabla 3, se pretende mostrar una gráfica general y otra en particular de la comparación de estos Ejercicios Fiscales 2017, 2018, 2019, incluyendo al del 2016 que no se mostró en la tabla 2, esto para poder tener una mayor apreciación de las variables en la esfera mínima de la Hacienda Municipal de Morelia, Michoacán.

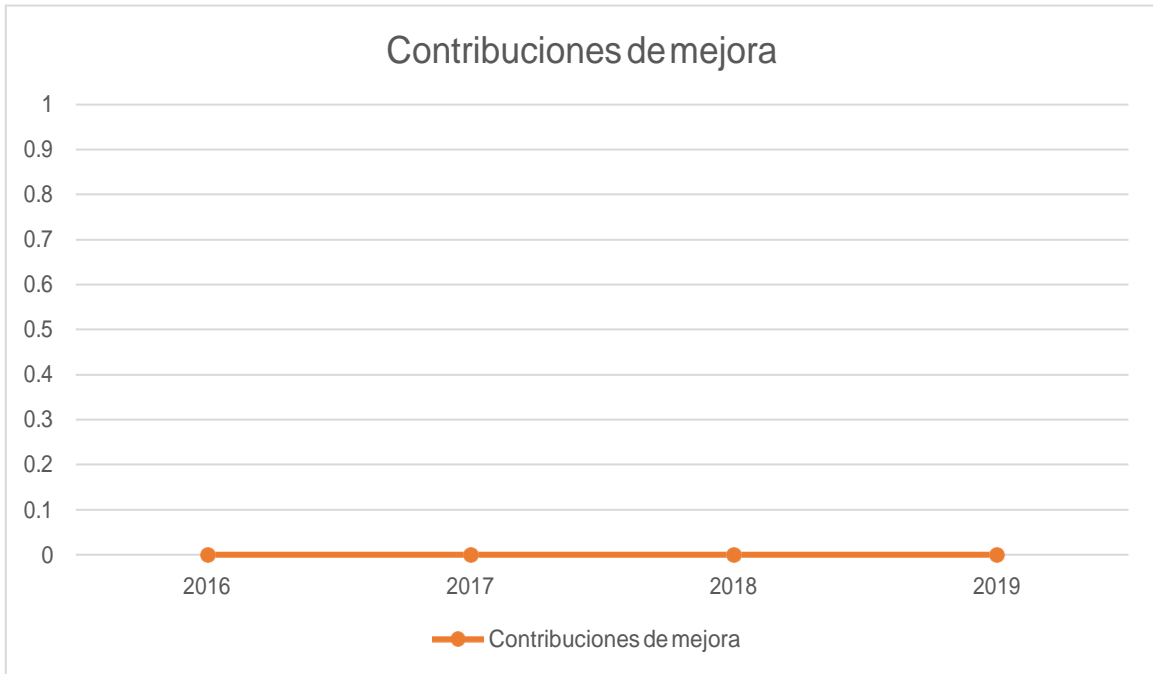
Esta tabla se basa en graficas simples y de colores, para poder dar un análisis más comparativo y fácil de cómo se da el aumento y disminución de los rubros de impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, productos, ingresos propios, aportaciones, participaciones, etc.



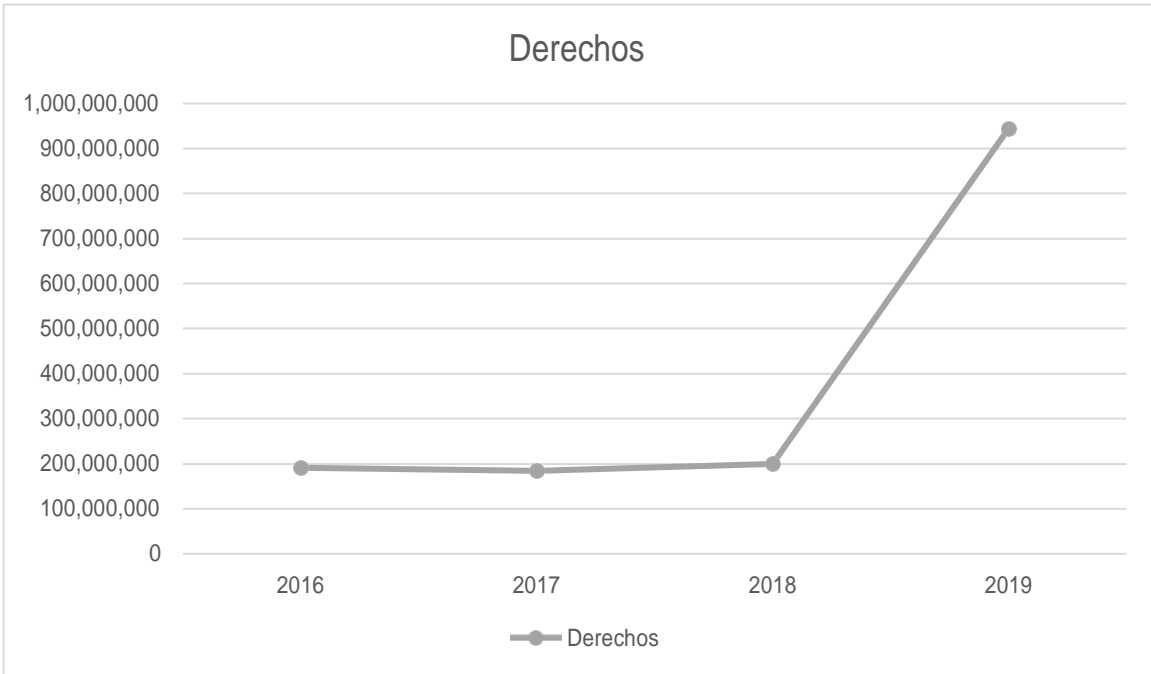
Fuente: Gráfica 1. Elaboración propia, general y comparativa de los Ejercicios Fiscales 2016 a 2019 respecto a la esfera mínima de la Hacienda Municipal de Morelia, Michoacán, donde se aprecian las variaciones que tienen los distintos rubros de la Ley de Ingresos de dicho Municipio.



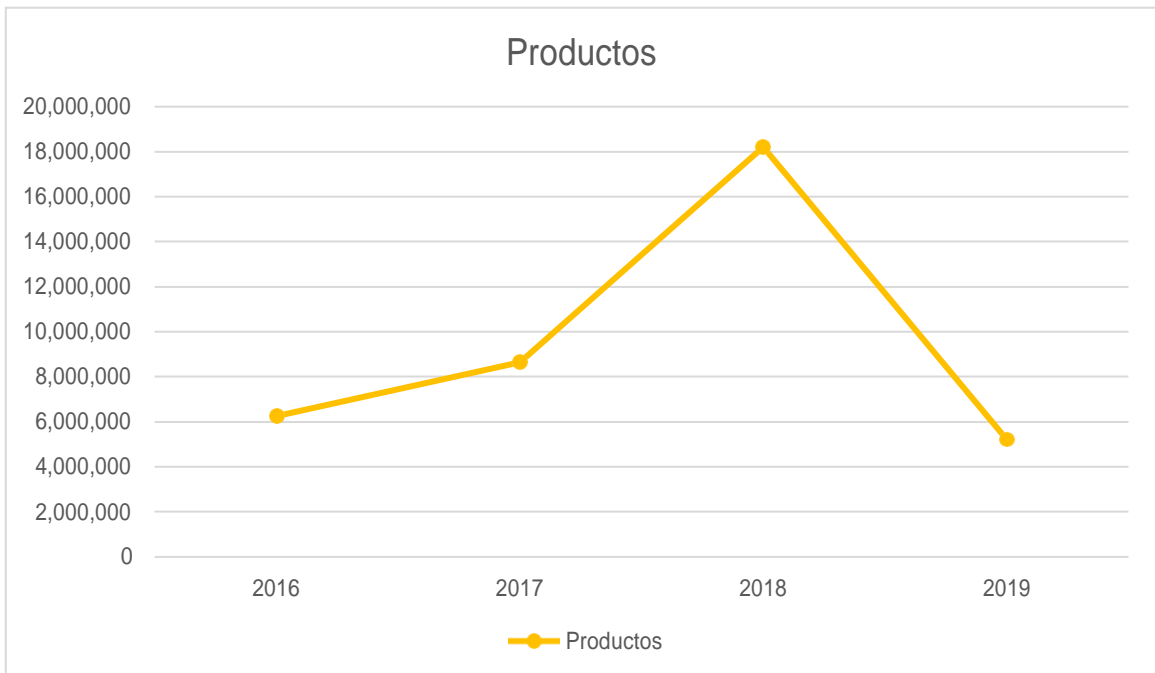
Gráfica 2. Gráfica particular respecto a la variación que vive el rubro de los impuestos dentro de la Ley de Ingreso de Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales 2016 a 2019.



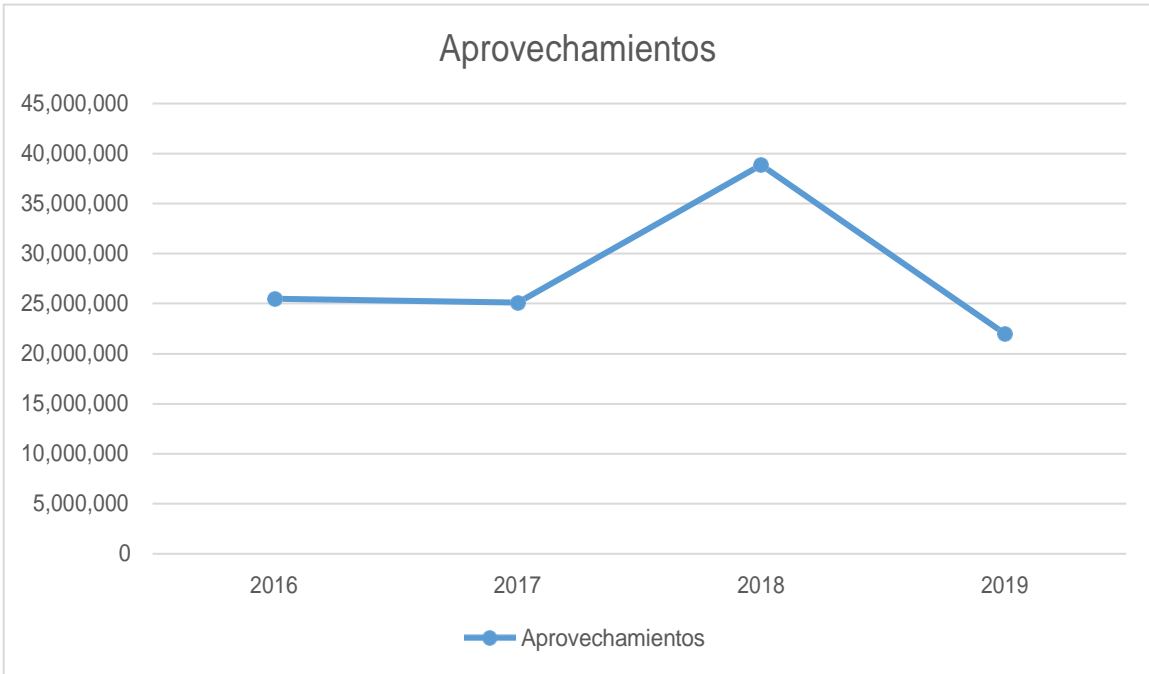
Gráfica 3. Gráfica particular respecto a la variación que vive el rubro de las Contribuciones de mejora dentro de la Ley de Ingreso de Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales 2016 a 2019.



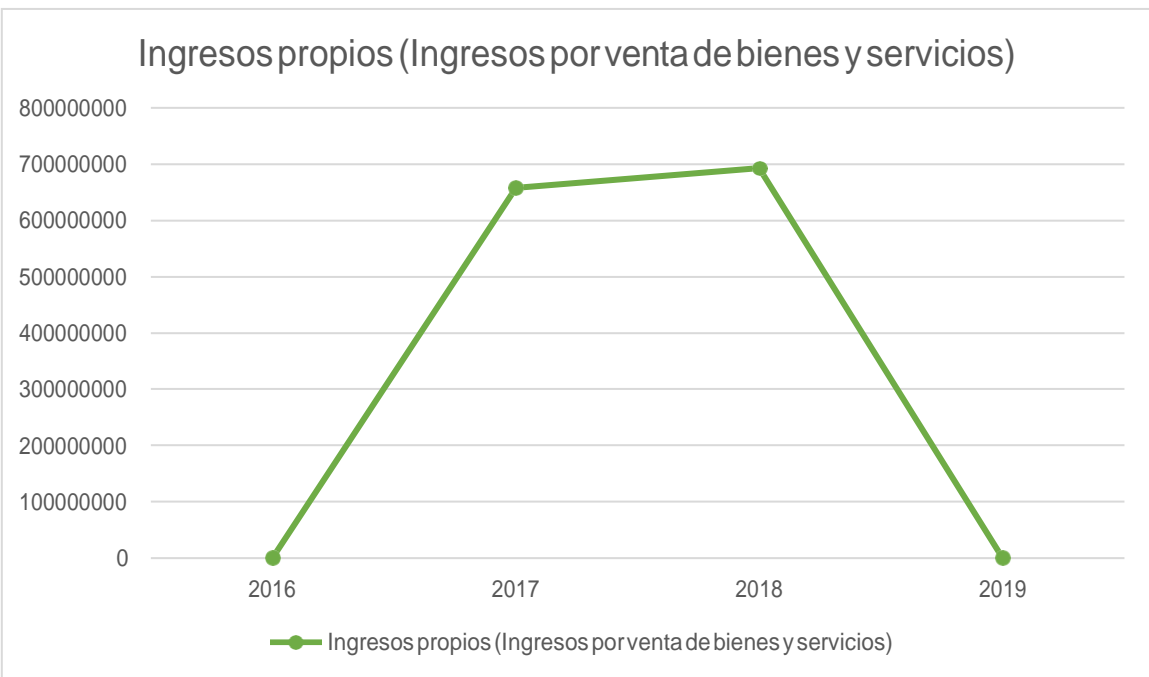
Gráfica 4. Gráfica particular respecto a la variación que vive el rubro de los derechos dentro de la Ley de Ingreso de Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales 2016 a 2019.



Gráfica 5. Gráfica particular respecto a la variación que vive el rubro de los productos dentro de la Ley de Ingreso de Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales 2016 a 2019.



Gráfica 6. Gráfica particular respecto a la variación que vive el rubro de los aprovechamientos dentro de la Ley de Ingreso de Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales 2016 a 2019.



Gráfica 7. Gráfica particular respecto a la variación que vive el rubro de los ingresos propios (Ingresos por venta de bienes y servicios) dentro de la Ley de Ingreso de Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales 2016 a 2019.



Gráfica 8. Gráfica particular respecto a la variación que vive el rubro de las participaciones dentro de la Ley de Ingreso de Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales 2016 a 2019.



Gráfica 9. Gráfica particular respecto a la variación que vive el rubro de las aportaciones dentro de la Ley de Ingreso de Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales 2016 a 2019.



Gráfica 10. Gráfica particular respecto a la variación que vive el rubro de las aportaciones del Estado para los Municipios dentro de la Ley de Ingreso de Morelia, Michoacán en sus Ejercicios Fiscales 2016 a 2019.

En dichas gráficas se muestra que la mayoría de los rubros cuentan con una variable constante en sus ingresos, a excepción en el rubro de Derechos, la situación que pasa en el rubro de Derechos es que en las anteriores Leyes de Ingresos en sus Ejercicios Fiscales 2016, 2017 y 2018 no se tomaban en cuenta un capítulo denominado “Prestación de servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento”, apartado que ahora si se toma en cuenta en la Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal 2019 causando un disparo en más del 100% de los últimos Ejercicios a comparación con el actual, esto con motivo de que el Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, más conocido como OOAPAS de Morelia, Michoacán, es un organismo público municipal, descentralizado y dotado de la personalidad jurídica y patrimonio propio, que realizaba el cobro propiamente. En este caso la cantidad de ingreso que se obtiene

tan solo por el OOAPAS, es por la cantidad de \$735,902,447.00 pesos m/n. En este caso pasamos a realizar la operación matemática correspondiente, donde los Derechos de la Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal 2019 es de la cantidad de \$943,319,947.00 pesos m/n, a esta cantidad le quitamos los \$735,902,447.00 pesos m/n, recaudatorios del OOAPAS, de dicha operación nos resulta una cantidad de \$207,417,500. Pesos m/n, ahora esta cantidad sí es variable constante con los otros Ejercicios Fiscales.

5.3. PROPUESTAS Y MECANISMOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL

Para podernos ubicar en los supuestos de fortalecimiento que se muestran en este subtema debemos entender distintos sujetos donde recae dichas propuestas:

- Organismo recaudatorio municipal: Qué es precisamente la tesorería municipal o bien dicho la hacienda Municipal, esa dependencia que se encarga de los recursos económicos, administración tributaria y financiera del Municipio. Sus funciones las lleva el tesorero municipal el cual este sujeto por los artículos 46 y 47 del Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, de los artículos 25, 26 y 27 del Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán y así mismo del Reglamento Interior de la Tesorería Municipal de Morelia.
- Contribuyente: Todo aquella persona física o moral que se coloca en un supuesto de impuesto.
- Administración y gestión: Es la correcta coordinación del personal, dirigido desde los recursos humanos de las dependencias, en este caso desde la

hacienda municipal, con la finalidad de obtener y alcanzar todo aquel objetivo que se ve planteado, esto con ayuda de la buena gestión y de los métodos que se encuentran al alcance para una buena eficiencia administrativa.

De esta forma y una vez ya analizado los capítulos anteriores, llegamos al punto de proponer las distintas formas que son pertinentes para un correcto fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, nos hemos encontrado en este estudio que cada vez los Municipios se encuentran más sujetos a la Federación y hablamos en todos los sentidos desde su pobre autonomía hasta llegar a ser entes territoriales dependientes económicamente de la Federación, esto lo vemos reflejados en cuanto a que sus recursos dependen tanto de las participaciones y aportaciones Federales y muy poco de sus ingresos propios. Es momento de cuestionarse ¿Realmente las Convenciones Hacendarias y Fiscales son provechosas para los Municipios? ¿O solo para la Federación?, ya que claramente se ve una centralización que perjudica a los Municipios, y cómo al parecer esta situación seguirá así, es necesario buscar alternativas para dotar al Municipio de mayores ingresos ya que se ha perdido la potestad tributaria con la coordinación fiscal, que no ha resultado en beneficio de los Municipios.

El fortalecimiento hacendario municipal, pretende abatir de manera viable la escasez por la que pasa los Municipios respecto a su cuestión económica, la centralización que hace que los Municipios sean dependientes financieramente de la Federación, la mala aplicación de los recursos, ingresos propios, aportaciones y participaciones Federales, la mala coordinación en sus órganos administrativos de tesorería, su poca eficacia en el control, captación y coerción de sus cobros en sus

impuestos, aunado a los fenómenos de corrupción, de falta de rendición de cuentas y transparencia. Nos lleva a presentar las siguientes propuestas para el fortalecimiento fiscal y el rescate de la potestad tributaria Municipal.

Propuesta 1 “Profesionalización y capacitación obligatoria a servidores públicos”

Si bien se tiene un Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), creado en el 2002, cómo una agencia descentralizada del gobierno Federal de México y que se encuentra bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno (SEGOB), encargada principalmente de promover capacitaciones tanto de forma presencial y en línea, en el área de la administración pública, este organismo no puede ejercer de forma obligatoria estas capacitaciones al sector de los servidores públicos. He aquí la primera propuesta, que se denominada “Profesionalización y capacitación obligatoria a servidores públicos”.

Mecanismo: El Municipio necesita contratar los perfiles adecuados para ejercer debidamente y bien un servicio público, en dado caso capacitar y profesionalizar a sus ya trabajadores, se propone que esta institución INAFED debe obligar a todos los servidores públicos a profesionalizarse en los temas específicos a las áreas que le correspondan, en nuestro caso sí se pretende fortalecer la hacienda municipal, necesitamos obligar a dichos servidores del departamento de tesorería a su debida profesionalización y capacitación, estas deben de tener el objetivo principal de enseñar el uso correcto de la administración y gestión de los recursos tanto humanos como económicos, así mismo enseñarles las formas correctas de realizar sus funciones, principalmente las de recaudación en los

impuestos, ya que la tesorería tiene que optar por hacer una buena labor en la recaudación de sus impuestos y no solo eso, si no tener una adecuada forma de aplicación de ellos, así como la correcta aplicación de los recursos federales, denominados aportaciones y participaciones federales, exhortando a una capacitación constante.

Propuesta 2 “Tener una visión de la administración pública como una administración privada (hacienda pública por una hacienda privada)”

Se necesita ser cuidadoso en este tema y conocer de la nueva gestión pública (NGP) para no dar pie a malinterpretaciones, en esta propuesta no se habla de la naturaleza, sino de la esencia que estas suelen dar en los resultados, si comparamos el sector privado con el sector público nos daremos cuenta de la diferencia de mundos que estos representan, un claro ejemplo es la correcta efectividad que dejan las administraciones privadas denominadas empresas y las deficiencias que se presentan en las administraciones públicas, a esto no se da excepción la hacienda municipal o tesorería donde recae la esfera económica mínima del Municipio.

Mecanismo: Brindar capacitaciones que tengan la finalidad en las dependencias de gobierno, en nuestro caso la misma tesorería Municipal, tengan una mirada emprendedora de ejercer poder e influencia por los titulares de las dependencias a sus subordinados, cómo se realiza en los sectores privados, donde lo que importa es conseguir esos objetivos de manera rápida, eficaz y de calidad, donde apegados a las normas, lineamientos y derechos de todo servidor público no se dé el encubrimiento de su deficiencia laboral, sino que se motive para que estos

realicen de forma correcta sus obligaciones y si estos realizan bien sus tareas dentro de su dependencia conforme a ética y objetividad, y con ello se verá que los resultados serán los ideales para un correcto fortalecimiento de la hacienda municipal. Quizás los contras a esta propuesta es el poco interés tanto de los titulares como de los servidores públicos en sus responsabilidades, y sólo se ven sus derechos, otro contra es el monopolio, poder e influencia que tienen los sindicatos, que más que ejercer presión para el correcto trabajo buscar intereses propios.

Propuesta 3 “El pago del predial por parte de los Aeropuertos”

Bien se mencionó en el capítulo tercero la importancia del impuesto predial para la hacienda municipal, ya que es considerado por excelencia el rey de los impuestos municipales por contar con el potencial que los otros impuestos no cuentan, como ya se comentó en ese capítulo tercero a pesar de ser el impuesto más fuerte no se ver reflejado por diversas cuestiones que van, desde el no pago por parte de los contribuyentes, como la no cobranza coactiva de las carteras vencidas, o las exenciones fiscales.

En esta propuesta se sugiere que los aeropuertos paguen el impuesto predial ya que darles la oportunidad de considerarlos en la esfera de la exención fiscal deja en plena desigualdad a todos los contribuyentes, tenemos el caso del Municipio de Álvaro Obregón, Michoacán que cuenta con un aeropuerto denominado “Aeropuerto Internacional General Francisco Mujica”, este aeropuerto pertenece al Grupo

Aeroportuario del Pacífico¹⁰¹, el cual es considerado libre del pago predial concediéndole las exenciones que se marca en el artículo 115, fracción IV párrafo sexto que recordando expresa: “Sólo estarán exentos de los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”.¹⁰²

Mecanismos: En este caso se tendría dos ideas una más viable que la otra, una hablando de reformar dicha fracción abrogando las exenciones que no suele ser la opción más viable y la idea de que a los Aeropuertos se les deje de ver como entidades que pueden tener exención fiscal y obligar a estos entes a pagar los impuestos. Son diversos los elementos que se nos presentan en estos escasos cuatro renglones Constitucionales, y que, si bien los aeropuertos son catalogados como de dominio público y de igual manera prestan un servicio público, donde a simple vista están en el supuesto de las exenciones fiscales, existe un pequeño detalle que los coloca en el otro punto extremo del cobro del impuesto predial, ya que sus accesorios son distintos a las de su objeto público. Por lo tanto, se encuentra en el supuesto del artículo 31 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción IV, y deben contribuir con su hacienda municipal. En otras palabras, es bien sabido que la mayoría del espacio territorial

¹⁰¹ Grupo Aeroportuario del Pacífico, <https://www.aeropuertosgap.com.mx/es/> consultado el día 1 de abril de 2019.

¹⁰² Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2019, artículo 115.

de los aeropuertos prestan otros servicios que no son públicos, un ejemplo son todos y cada uno de los locales que se encuentran dentro del aeropuerto y que su carga no es la del objeto público de dicha concesión, como son los locales comerciales y restaurantes que incluso venden bebidas de alcohol, y ni pagan el impuesto predial y ni las licencias o permisos de venta de alcohol.¹⁰³ De esta forma para fortalecer la hacienda municipal, incluso una tercera idea es regular, modificar, aclarar y adecuar la Ley de Aeropuertos para que con apego a la Constitución paguen debidamente sus impuestos y en especial el predial a los Municipios.

Respecto al tema de los aeropuertos debemos recordar que aunado a esto tienen el privilegio de cobrar una Tarifa de Uso Aeroportuario, más conocido como TUA, el cual funge como la figura del impuesto, el cual es otorgado al aeropuerto y no a la hacienda, este mismo “impuesto” tarifa debería ser otorgadas a los Municipios para que puedan fortalecer su hacienda.

Propuesta 4 “Abatimiento de carteras vencidas en el caso del Impuesto Predial, por medio de la cobranza coactiva”

Al igual que la propuesta tres, esta idea recae sobre el impuesto predial, donde el Municipio tiene el poder tanto de hacer el cobro, recaudación, administración y la fiscalización de dicho impuesto.

En este caso se pretende reforzar la hacienda municipal con apoyo de la misma ley, donde se pretende que la tesorería municipal a través de su

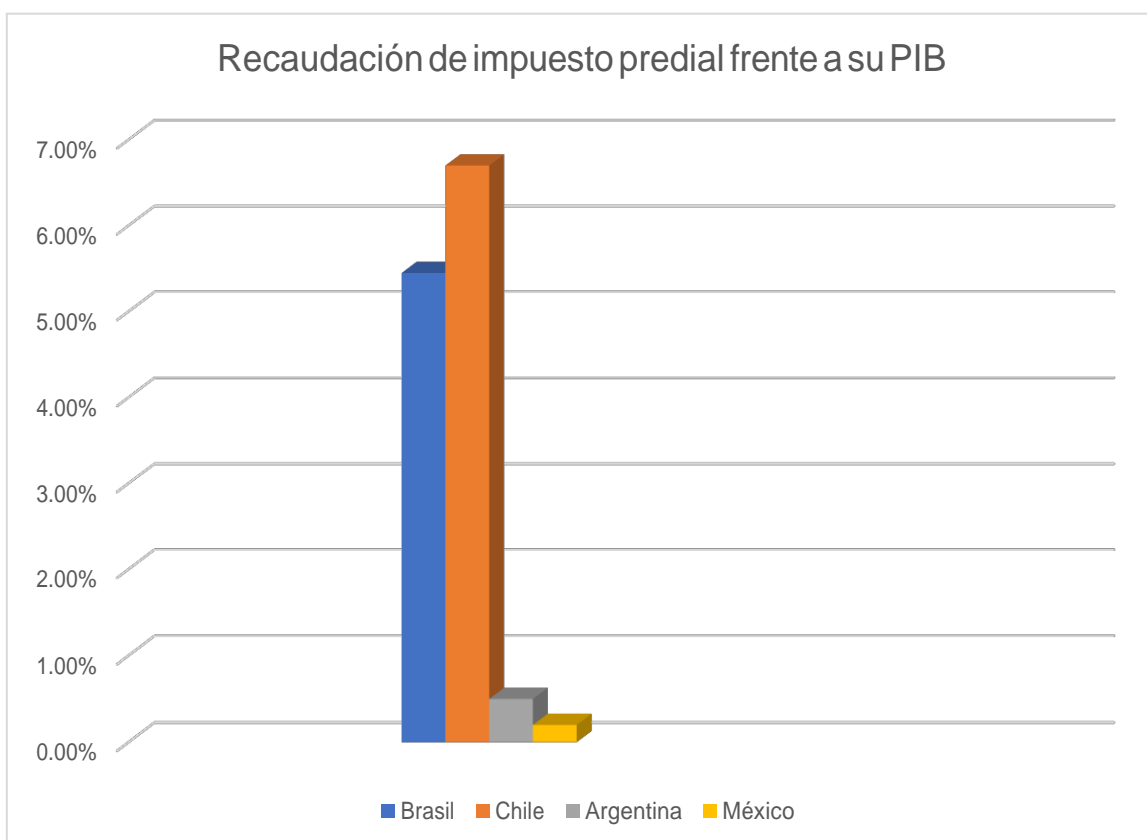
¹⁰³ *Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 25 de la Ley de Aeropuertos, a cargo de la Dip. Cynthia Gissel García Soberanes*, en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/02/asun_3483653_20170209_1487011794.pdf, consultado el 1 de abril de 2019.

departamento de notificación y cobro coactivo llegue hasta las últimas consecuencias y evitar la mala costumbre que tienen los contribuyentes con su idea errónea de no pagar, de esperar los descuentos o incluso el saber que el mismo Municipio no llegará al cobro coactivo.

México es un país de rezago en muchos aspectos y en este caso en el cobro de sus impuestos municipales no es la excepción, las cifras dadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), declara que la recaudación predial es muy baja ya que representa sólo un 0.20% del Producto Interno Bruto (PIB), cuestión que es alarmante ya que estamos hablando de un 60% o 65% del total de los predios que se encuentran en el padrón llegan a pagar su predial conforme a tiempo o destiempo, pero lo pagan, entonces estamos hablando que el porcentaje restante 35% o 40% son deudores,¹⁰⁴ en la circunscripción que nos tiene a tema en el ámbito local se expone una gráfica numeral 11, respecto a unos datos significativos que arroja la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), datos que a su vez manifiesta el investigador en dicha materia Mora Misael y a los cuales hacemos referencia para la elaboración de dicha gráfica numeral 11, donde se demuestra que en otros países sus Municipios recaudan una cantidad mayor del impuesto predial respecto a su PIB sobre pasado a México, es el caso de Brasil con

¹⁰⁴ Morones Hernández, Humberto, (abril-junio 2013). ¿Cómo fortalecer los ingresos propios de los municipios?, *Hacienda Municipal*, consultada el 1 de abril de 2019, en <http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2013/no120/5.pdf> p. 60.

una captación de 5.45%, Chile con el 6.7%, Argentina con el 0.5% y México tan sólo con el 0.2%.¹⁰⁵



Fuente: Gráfica 11. Mora, Misael, *¿Cuáles son los impuestos municipales en México?*, México, <https://www.rankia.mx/blog/isr-impuesto-renta/3338325-cuales-son-impuestos-municipales-mexico>, consultado el 1 de abril de 2019

Mecanismo: Teniendo este panorama nos atrevemos a proponer como propuesta 4 el abatimiento de carteras vencidas en el caso del Impuesto Predial, por medio de la cobranza coactiva, esto representa aplicar un programa especial que lo lleve el mismo departamento de notificación y cobro coactivo, un programa

¹⁰⁵ Mora, Misael, *¿Cuáles son los impuestos municipales en México?*, México, <https://www.rankia.mx/blog/isr-impuesto-renta/3338325-cuales-son-impuestos-municipales-mexico>, consultado el 1 de abril de 2019.

declarado en decreto para llegar a las últimas circunstancias para ejercer el cobro real, este programa puede motivar al pago, dejando a un lado las multas y recargos, con la finalidad de que la hacienda municipal se ponga en el supuesto “del no obtener nada, al poder obtener el pago real” , es un significativo incremento a sus ingresos, donde se ataque directamente las malas prácticas de los deudores del impuesto predial, con la firmeza de que si no se paga se tendrá que sancionar, hecho que realmente se necesita materializar y no sólo dejarlo en una idea utópica.

Caso concreto en un trabajo de campo, el día miércoles 13 de marzo de 2019, nos tomamos la tarea de acudir directamente al Ayuntamiento de Morelia, Michoacán, para despejar ciertas dudas respecto al presente tema, precisamente en la tesorería municipal en su dirección de ingresos se logró ser recibidos por una trabajadora en el departamento de recaudación, la cual prefirió omitir su nombre para efectos de poder responder mis diversos cuestionamientos, las preguntas claves hechas y las respuestas escritas literalmente a lo que se contestó son:

- ¿A qué se debe la poca recaudación del impuesto predial en el ejercicio fiscal 2018 en el Municipios de Morelia, Michoacán?

R= Esta situación tiene diversas causas, principalmente es que la ciudadanía ya no tiene dinero y el poco dinero con el que cuentan prefieren pagarlo en otras cosas, pagos quizás desde innecesarios como el saldo de un celular, los préstamos a tiendas, incluso vacaciones familiares, hasta el caso necesario de que no cuentan con buen salario y lo poco que ganan lo gastan en comida, vestir, pagos médicos. El caso que mayor vino a perjudicar este ejercicio fiscal fueron los problemas de pagos que se

presentaron en la mayoría de los profesores, en pocas palabras hoy en día la economía está muy por debajo y los ciudadanos como saben que no se llega a las últimas circunstancias del cobro predial prefieren dejar que se siga el adeudo.

- ¿Dónde se puede ver reflejado el monto neto de lo recaudado de los ingresos municipales?

R= En la Cuenta Pública dentro de su apartado “reparto de ingresos por clase”

- ¿Qué se sugiere para fortalecer el impuesto predial?

R= En mi persona y como lo comentamos es precisamente que el departamento de notificación y cobro coactivo realice sus funciones de cobro como lo manda la norma jurídica.

Con esta entrevista sostenemos el dicho en realizar efectivamente el cobro por parte de la autoridad pertinente y de esa misma forma mediante decreto expedido por el Congreso Local puedan realizar las condonaciones a multas y recargos para que efectivamente el deudor realice el pago real, y si no aplicar la ley sin tolerancia alguna.

Propuesta 5 “Crear un programa de actualización catastro-predial”

A partir de esta propuesta todas las ideas para el fortalecimiento de la hacienda municipal serán cortas y precisas por su naturaleza hasta un grado controversiales y quizás no son las más viables ya que ataca directamente a la economía de los ciudadanos, donde más que traer beneficios puede ser que los ciudadanos en este

caso los contribuyentes estén inconformes, pero por el carácter del trabajo presentado debemos ser subjetivos.

La propuesta de actualización catastro-predial, es una idea que varios administrativistas contemplan, en nuestro caso creemos pertinente mencionarla ya que realmente y de forma ideal es una propuesta buena, pero utópica ya que como se ha mencionado la economía familiar está más estable.

Mecanismo: Básicamente el catastro en México no se ha actualizado y no corresponde con el valor real y actual de las propiedades inmuebles hablando de su valor comercial, si se actualizarán los catastros aumentaría el monto del predial, ya que como se comentó en la unidad tres donde se habló del predial, la base de este impuesto es el valor catastral y al momento de actualizarlo el monto final será mayor.

Dicha propuesta en la sociedad de México y en el caso de Morelia, Michoacán, no es viable ya que se comentó en las propuestas anteriores que sólo un 60% o 65% realizan el pago del predial, con esto se corre el riesgo de que este porcentaje que efectivamente si realiza su pago se encuentre en los supuestos de rebeldía o no completar y no pagarlo y pertenecer al porcentaje de los deudores.

En el caso del Municipio de Morelia, Michoacán en el año 2018, se intento llevar a cabo la actualización, pero esta era irregular y no era justo, el cual no se logró llevar efectivamente.

Propuesta 6 “Creación de nuevo impuesto Municipal”

Otra propuesta que no es la más viable y atenta con la economía de los ciudadanos es precisamente la de crear nuevos impuestos municipales, se debe entender que los solicitantes deben ser los propios ayuntamientos que lo valoren en sesión de cabildo, esta propuesta la deben presentar ante los Congresos Locales, siendo los que tienen del carácter de aprobarlo o no.

Mecanismo: Como se comentó y a pesar de que existen algunos Municipios que ya han intentado la creación de nuevos impuestos municipales no pasan de la discusión de sus Congresos Locales, un ejemplo es el caso del Municipio de Durango en su Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal 2018, en el caso de impuesto a conciertos y conferencias, impuestos que no se tenían contemplados en sus anteriores Ejercicios Fiscales.¹⁰⁶

Dicha propuesta se ha presentado en diversos Municipios, se tiene el caso del Impuesto al Comercio Ambulante que se da en la década de los 80's en el Municipio de Morelia, el cual y a pesar de estar regulado por un Reglamento para Comercios y Mercados en la Vía Pública, no es fácil su control, ya que son cada vez más los comercios informales que se ven día con día y no pagan dicho impuesto, a pesar de que el Ayuntamiento realiza inspecciones eficientes no se llega al cobro del impuesto.

¹⁰⁶ Consultado en <https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/915464.propuesta-si-crea-nuevos-impuestos.html>, el día 2 de abril de 2019.

CONCLUSIONES

Se determinó con la presente investigación que el Municipio sea cual sea su corriente de creación es el acercamiento principal que se tiene en una sociedad por parte del ente del poder público, siendo este la constitución más pequeña de territorio respecto a los niveles de gobierno que existen en México. Esto se ve reflejado en la “supuesta potestad tributaria” y nos atrevemos a decir “supuesta” ya que en realidad los Municipios no cuentan con dicha potestad, por otorgarle el poder a las mismas Entidades Federativas y Federación respecto a sus tributos necesarios de supervivencia, esto desde la creación de la Coordinación Fiscal.

Ya que nuestro tema es fortalecer esa hacienda Municipal, fue de gran importancia el estudio y análisis de determinados conceptos como fueron la equidad e inequidad que se ven reflejados en nuestra idea de que realmente existe una inequidad en estos tres niveles de Gobierno, en especial la Federación y Entidades Federativas contra el mismo Municipio por ello la importancia del mismo estudio de la competencia tributaria, limitaciones impositivas para las entidades Federativas, los principios que regulan la competencia entre estos tres niveles de gobierno, donde se logra percatar cualquier lector de esa inequidad.

Otro concepto básico de utilidad para este tema es el poder ubicar la conocida esfera económica mínima de los Municipios, en si el estudio de este concepto es eje fundamental para poder conocer el sustento mínimo que necesita todo Municipio, teniendo como base; las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo y los

rendimientos de los bienes que le pertenecen que se regula por la conocida y ya mencionada Ley de Ingresos.

Se reconoce una contradicción en el tema del Municipio libre, ejemplo es el artículo 115 Constitucional que a su vez otorga libertad y después limita; y el artículo 2do de la Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo que reconoce esa libertad, el cuestionamiento es ¿Se habla de una libertad? ¡Claro! Pero limitada respecto a su virtual potestad tributaria.

Dentro del estudio del origen y estructura de la hacienda Municipal, fue fundamental el análisis del artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se llegó a la conclusión respecto a ¿Cuál es el alcance de esta administración libre?, siendo que efectivamente respecto a sus impuestos propios ellos pueden determinar en que usar lo recaudado, pero nunca en las partidas Federales que se le otorgan al Municipio, en el caso de que incluso no existe en este mismo artículo o en alguna otra disposición más clara y más extensas frente a una verdadera potestad y libertad Municipal.

A pesar de que el Municipio puede contraer convenios con las mismas Entidad Federativas, en el caso de Morelia Michoacán no son empleados, quizás por la burocracia que esto puede contraer o la desconfianza de un nivel con el otro para el correcto cobro de algunos impuestos.

Se estudió el presupuesto de egresos como parte fundamental y como base de la misma Ley de Ingresos ya que al presentar un correcto presupuesto de egresos nos da una correcta Ley de Ingreso y viceversa.

Aterrizamos esto a la estructura concreta de la Hacienda Municipal de Morelia Michoacán, su principal base es tanto la Ley Orgánica Municipal del Estado de

Michoacán de Ocampo y el Bando de Gobierno de dicho Municipio, dónde pudimos percatarnos de cómo es la estructura de esa tesorería, en relación a como son; la recaudación de la denomina esfera mínima económica del Municipio, la creación del proyecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, la idea que debe respetar con el convenio de la Coordinación Fiscal y el ejercer y controla el presupuesto de egresos, de la contabilidad, los pagos de programas entre otras actividades, queda claro que estas actividades se deben realizar de la mejor forma posible considerando lo mejor de todo recurso tanto económico, humano y material, para que se traten de evitar anomalías y una correcta vida hacendaria Municipal, por ello también está muy bien identificado las actividades que deben realizar cada una de sus direcciones para no concentrar la carga de labor.

Cómo bien ya se mencionó la Hacienda Municipal es uno de los temas centrales, donde se refleja en su sistema de potestad tributaria la inequidad frente a la federación, de esto la necesidad de fortalecer la estructura tributaria del Municipio frente al Federalismo Fiscal Mexicano.

La correcta creación e implementación del proyecto de presupuesto de Egresos Municipal ya que aquí recae la necesidad de poder incluso aumentar los ingresos para poder hacer frente a sus egresos, egresos que deben recaer en un mayor crecimiento en los distintos ejes del Municipio.

La Ley de Ingresos debe estar debidamente basada en todo ingreso fundamental para el Municipio, como son: los impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y participaciones y en algunos casos los ingresos extraordinarios divididos en créditos y contribuciones especiales.

La cuenta pública Municipal, es fundamental ya que es el registro donde se reconoce los resultados y cumplimiento del deber todo Municipio, esto referente a los ingresos y su coincidencia con los egresos frente a su gasto público respecto a un determinado gasto público. Una correcta fiscalización llevada por su auditoría interna garantiza un fortalecimiento de la Hacienda Municipal.

Si realmente se pretende hacer el fortalecimiento es necesario aplicar correctamente las participaciones federales conocidas como *ramo28* y las aportaciones federales *ramo 33*, al final con este estudio se robustece la idea de que el Municipio se esfuerza mucho para aportar una gran cantidad de ingresos a la misma Federación y esta únicamente lo compensa con muy poco económicamente para su sustento.

El tema de impuesto sobre el patrimonio, es principalmente el impuesto predial por su denominación y carga monetaria que este debe representar en un Municipio. Este impuesto tiene mucho potencial, pero es real reconocer que en su materialización tiene diversos defectos que atentan a las haciendas Municipales, su importancia radica en que es de los pocos impuestos que se le deja al Municipio, tanto para cobrarlos como para de su cobro se implemente en sus necesidades.

El impuesto predial tiene una base de cálculo que es en la figura del catastro, dicha figura es muy baja y eso hace que no se puede obtener un monto mayor de dicho impuesto, incluso la crisis que vive este impuesto, se refleja en su ineficacia para aportar algo real a la hacienda municipal, es en la mala técnicas o medidas de recaudación y otros factores.

¿Por qué es importante el estudio del Federalismo Mexicano frente a la potestad tributaria? Ya que esto nos hace conocer cuáles son algunos factores que

entorpecen en el correcto desarrollo de la hacienda municipal, aquí vimos que desde sus orígenes el Federalismo tenía una idea de la unidad territorial sin la concentración del mismo poder, esto representa una incongruencia a nuestro tema, visto que el tema de la potestad tributaria está muy Federalizado y otorga su poder a las Entidades Federativas, dejando al Municipio en un segundo plano, ¿Este federalismo dónde deja los principios de una Nación donde se representa por una soberanía, que otorga autonomía? Esto parece un idealismo no reflejado en el Municipio respecto a su “potestad tributaria”.

Las Convenciones Fiscales, sólo dejan entrever el poco interés o incluso la separación en las decisiones fiscales del país, al no intervenir en temas que puedan ser de ayuda para los Municipios.

Al igual nos encontramos con una realidad dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que es completamente una simulación para favorecer a los Municipios y si fuera poco no nos podemos olvidar de la famosa Convención Nacional Hacendaria formulada en el 2004, que tenía una idea de tomar en tema de la adaptación de la nueva vida política y administrativa del país, es preocupante olvidarnos de ese sentido del Federalismo que habla de una equidad e igualdad entre los mismos niveles de Gobierno y sea tan ineficaz en la realidad de los Municipios. Dicho esto, ya que en la esencia de este Sistema y Convención dejaron en total vulnerabilidad a los Municipios, esto al sujetarlos a la Federación y las Entidades Federativas, donde la Federación les hace la propuesta de firmar otorgando su potestad tributaria municipal a favor de este, pero muy inteligentemente la misma federación le dará a cambio participaciones y aportaciones, estas dos últimas siendo un mínimo respecto a lo que el mismo

Municipio les aporta. ¿Hablar de equidad? No es lo más correcto para la situación que hace la Federación concentradora de poder frente a su subordinado, pero “libre” Municipio.

El último atentado a la hacienda Municipal se encuentra en que, a pesar, de otorgar la potestad tributaria Municipal a manos de la Federación y esta otorgar participación y aportación, no son comparadas con una entrega directa al municipio, sino que son canalizadas a sus Entidades Federativas para que estas sean las encargadas de transferirlas al Municipio.

El Municipio de Morelia sobrevive en su mayor parte de las aportaciones y participaciones, pero como se pudo observar en las graficas enumeras de la 1 a la 10, se ve un pequeño aumento en la mayoría de sus rubros dentro de la Ley de Ingresos 2016,2017,2018 y 2019, pero a pesar de eso se sigue viendo que no es suficiente para tener un real fortalecimiento de la hacienda municipal, por ello se propuso en la presente tesis una serie de propuestas y mecanismos para realizar dicho fortalecimiento, estas van desde la profesionalización y capacitación obligatoria a servidores públicos, el tener una visión de la administración pública como una administración privada (hacienda pública por una hacienda privada), el pago del predial por parte de los Aeropuertos, un abatimiento de carteras vencidas en el caso del Impuesto Predial, por medio de la cobranza coactiva, el crear un programa de actualización catastro-predial y para finalizar la creación de nuevo impuesto Municipal.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía;

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *La exigibilidad de los derechos económicos y sociales*, Madrid, Trotta, 2016
- Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México, OXFORD, 2012.
- Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Porrúa, 2010.
- Arrupe, Olga Elena, *Igualdad diferencia y equidad en el ámbito de la educación*, Buenos Aires, Institutos Superiores de Formación de Docentes, s/a.
- Arteaga Nava, Elisur, *El Sistema Federal Mexicano*, México D.F, Porrúa, 2013.
- Barragán, José, *Estudios sobre las Cortez de Cádiz y su influencia en México*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- Carbonell, Miguel, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, UNAM, 2003.
- _____, *El Federalismo en México: Principios Generales y Distribución de Competencias*, México, UNAM, 2003.
- Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª. Edición, México, 2012, Porrúa.
- _____, *El Federalismo en Latinoamérica*, 1ª Edición, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.
- Carreño King, Tani, *Historia de México II*, México, Santillana, 2004.

- Centeno Valencia, Arturo, *El federalismo como control de poder: Estudio comparado como control del poder: Estudio comparado entre Alemania, Estados Unidos y México*, México, Porrúa, 2015.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales: Mecanismos de conciliación*, México, UNAM, 2006.
- Collins Fuentes, Laura Medina, *Inconstitucionalidad del embargo precautorio establecido en el Código Fiscal de la Federación*, Cholula, s/e, 2005.
- Costealeo, Michael P., *La primera república federal de México (1824-1835): estudio de los partidos políticos en el México independiente, traducción de Manuel Fernández Gasalla*, 1ª, Edición en español 1975, Tercera reimpresión, México 2012.
- Cuevas Villalobos, Sara, Subsidio: ¿Freno o estímulo?, en *Revista mexicana de Derecho*, número 2, México, 2001.
- De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1978.
- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998.
- _____, *El federalismo mexicano: Régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 2014.
- Fernández Ruíz, Jorge, *Ámbito municipal, las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, Porrúa, 2003.
- Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 1ª, Edición, México D.F., Porrúa, 1999.

- Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1990.
- Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Depalma, 1977.
- Gómez Gordillo, Ismael, “*Naturaleza de los fondos de aportaciones Federales a las Entidades Federativas y sus Municipios*”, *Federalismo hacendario edición especial conmemorativo de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973 – 2013*, México, Indetec, 2003
- Hoyo D’ Adonna, Roberto, “*Evaluación de la coordinación fiscal en 1986*” *Federalismo hacendario edición especial conmemorativo de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973 – 2013*, México, Indetec, 2003
- Huerta Barrera, Teresita Rendón, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1998.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano t.IV. E-H*, México, Porrúa, 1985.
- Instituto de investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano: Tomo V, I-J*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- Instituto de investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano: Tomo VI, L-O*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- Instituto de investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano: Tomo VIII, Rep-Z*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Traducción: De los Ríos, Fernando, en español, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

- Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1979.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *El federalismo mexicano y su realidad fiscal*, Campeche, Universidad Autónoma Del Sureste, 1982.
- López Castro, Martín Ariel, *Federalismo Fiscal: Actualidad y futuro*, México, Porrúa, 2012.
- Mac Gregor, Jorge Carpizo, *Sistema Federal Mexicano, Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM, FCE, 1972.
- Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- Mokate, Karen, *Eficacia, eficiencia, equidad, y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?*, s/l, INDES, 2002.
- Nieto López, J. de Jesús, Betancourt Suárez, *Historia III*, México, Santillana, 2003.
- Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- Olivos Campos, José René, *La Gobernabilidad Democrática Municipal en México*. 1ª. Edición, México, Porrúa, 2006.
- Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal*, México, Trillas, 2001.
- Ortega González, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Porrúa, México, 2007.
- Ortega Lomelí, Roberto, *Federalismo y Municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Pliego Moreno, Iván H. *El federalismo fiscal en México: Entre la economía y la política*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de trabajo núm. 84, México, 2010.
- Reyes Tépatch, Marcial, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, México, SIID, 2004.
- Rodríguez Solera, Carlos Rafael, “Equidad en la educación en México, propuesta de un sistema de indicadores” en *Revistas perspectivas sociales*, vol. 10, Número 2, México, s/a.
- Sáinz De Bujanda, *Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2008
- Serna De La Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano Un Análisis Jurídico*, México, UNAM, 2008.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1978.
- Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección: Estudio de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, 2005.
- Torres Medina, Javier, *Centralismo y reorganización: La Hacienda pública y la administración durante la primera república central de México 1835– 1842*, 1ª. Edición, México, Porrúa, 2008.
- Valdés, Diego, y Serna de la Garza, José María, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM y Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, 2005.

- Villegas Arenas, Guillermo y Toro Gaviria, Julián Andrés, “La igualdad y la equidad: dos conceptos clave en la agenda de trabajo de los profesionales de la familia”, *rev.latinoam.estud.fam.*, México, 2010, vol.2, enero – diciembre de 2010.

Legislación;

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Fiscal Municipal Del Estado De Michoacán De Ocampo, consultado en http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/C%C3%93DIGO_FISCAL_MUNICIPAL_DEL_ESTADO_DE_MICH_OAC%C3%81N_DE_OCAMPO.pdf el día 11 de febrero de 2018.
- Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 25 de la Ley de Aeropuertos, a cargo de la Dip. Cynthia Gissel García Soberanes, en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/02/asun_3483653_20170209_1487011794.pdf.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo
- Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2017, 2018 y 2019.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma 30 de septiembre 2015.

- Proyecto de Ley de Ingresos Municipales, http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia06_prooyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf.
- Proyecto de presupuesto de egresos 2017, H. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán.
- Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán, artículo 27 Fracción I - b.
- Ramo 33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>.

Convenios;

- Convenio predial del Estado de Michoacán de Ocampo con Municipios, http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/wpcontent/uploads/2016/04/convenio_predial.pdf.
- Convenio de vinculación catastro del Estado de Michoacán de Ocampo con Municipios, http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/wpcontent/uploads/2016/04/convenio_vinculacion_catastro_municipio.pdf.

Jurisprudencia;

- 163468. 1a. CXI/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXII, noviembre de 2010, P. 1213.
- Tesis Aislada 163468. 1a. CXI/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXII, noviembre de 2010.

Páginas Web;

- Definición de anexos al convenio de colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.2.pdf>. Consultado el día 5 de enero de 2019.
- Definición de Ley de Ingresos, http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_organica_municipal_del_estado_ref._30_sept_2015.pdf, consultado el 11 de febrero de 2018.
- Definición de participaciones, <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>, consultado el día 4 de enero de 2019.
- Definición de presupuesto de egresos, <http://www.itait.org.mx/transparencia/Llera/uploads/1495562234PRESUPUESTO%20DE%20EGRESOS%20PREGUNTAS.pdf>, consultado el día 6 de octubre de 2018.
- Dirección de Catastro, <http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/direccion-de-catastro/>. Consultado el día 6 de enero de 2019.
- Etimología de Federalismo, <http://etimologias.dechile.net/?federal>. Consultado el 17, agosto, 2017.
- Grupo Aeroportuario del Pacífico, <https://www.aeropuertosgap.com.mx/es/> consultado el día 1 de abril de 2019.
- Impuesto predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los municipios de México, <http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-CEFP-70-41-C-Estudio0009-010617.pdf>. Consultado el día 6 de enero de 2019.

- La Convención Nacional Hacendaria, <http://www.indetec.gob.mx/Cnh/General/Introduccion.asp>, consultado el día 20 de septiembre de 2019.
- Marco de referencia para la comprensión del ramo 33, <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/pdf/1.1.pdf>. Consultado el día 5 de enero de 2019.
- Mora, Misael, *¿Cuáles son los impuestos municipales en México?*, México, <https://www.rankia.mx/blog/isr-impuesto-renta/3338325-cuales-son-impuestos-municipales-mexico>, consultado el 1 de abril de 2019.
- Morones Hernández, Humberto, (abril-junio 2013). *¿Cómo fortalecer los ingresos propios de los municipios?*, *Hacienda Municipal*, <http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2013/no120/5.pdf>, en consultada el 1 de abril de 2019.
- Nuevos impuestos municipales, consultado en <https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/915464.propuesta-si-crea-nuevos-impuestos.html>, el día 2 de abril de 2019.
- Organigrama de la tesorería de Morelia Michoacán 2017, http://morelos.morelia.gob.mx/archivostransp/Articulo10/Organigramas/Tesoreria_17.pdf Consultado el día 11 de febrero de 2018.
- Proyecto de presupuesto de egresos 2017, versión ciudadana, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj56uaPvfLdAhVFWqwKHVCiCmQQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fmorelos.morelia.gob.mx%2FArchivosTransp%2>

FArticulo10%2Fpresupuesto_egreso_ciudadano_17.pdf&usg=AOvVaw18b3
QP4_hT58L4aJTkxTVP, consultado el día 6 de octubre de 2018.

- Secretaría de la Hacienda y Crédito Público, www.gob.mx/shcp/, consultado el día 20 de agosto de 2019.