



Orden Jurídico y Hacienda Municipal

Arturo González Macías

Datos curriculares:

*Arturo González Macías es Abogado por la Universidad de Guadalajara; Diplomado en Derecho Electoral por la misma universidad; experto en dirección y gestión pública local, por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM); y actualmente se desempeña como consultor investigador en el INDETEC. agonza-
lezm@indetec.gob.mx*

En el presente artículo se aborda el estudio del orden de gobierno municipal al que también le es propio un orden jurídico, se describe cuales son los principios jurídicos que permiten sostener que al municipio le es propio la denominación de orden de gobierno y orden jurídico, diverso al federal o al estatal, así mismo basándose en las categorías orden de gobierno y orden jurídico para el municipio se describen las garantías económico financieras que posee dicho nivel de gobierno.



Debemos reconocer que solamente un municipio fuerte, vigoroso y financieramente sano, es el que puede gravitar en la solución de los problemas de la comunidad a la que sirve o atender sus exigencias, sabiendo que la actuación del mismo está condicionada por procesos globales.

Por ello, los postulados fundamentales que animan al municipio desde su creación en lo que sería México, (10 de Julio de 1519) es necesario revalorarlos y permitir que día a día cobren efectiva vigencia.

Ya que como postulado fundamental del municipio mexicano se encuentra el de contar con una hacienda pública propia en donde se le reconoce su libre manejo, concepto consustancial al de orden de gobierno.

En efecto el manejo de la hacienda pública municipal es una cuestión que atañe al propio ayuntamiento que en el texto constitucional se vislumbra como un ámbito de gobierno, al que le son propios diversos derechos financieros

En efecto, en el artículo 115 constitucional, encontramos los siguientes postulados fundamentales que animan las finanzas públicas municipales:

1. El de Libre Administración Hacendaria Municipal;
2. El de Integridad de sus Recursos Económicos; y
3. El de Reserva de Fuentes de Ingresos.

Antes de pasar a desagregar principios financieros que animan al orden jurídico municipal es indispensable, en primer término comprender con precisión cómo el gobierno municipal se inserta en el orden jurídico mexicano.

Por ello es menester ubicar al Municipio dentro del orden jurídico de nuestra Nación, pues sólo determinando su lugar en dicho sistema normativo, será posible definir con claridad las normas jurídicas que afectan la vida municipal, las facultades que les corresponden a cada uno de los niveles de gobierno en éste ámbito, así como proporcionar un criterio de delimitación

entre las facultades de creación normativa de las legislaturas y las que competen a los ayuntamientos.

Por principio, hay que dejar sentado que todo orden jurídico es un sistema de normas que constituyen una unidad, la cual está determinada por el hecho de que la creación o el contenido de la de grado más bajo se encuentra establecida por otra de grado mayor y así sucesivamente hasta llegar a la norma de rango superior, que es la Constitución o norma de creación del Estado, en la cual se funda la validez de todo el ordenamiento jurídico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema en nuestro país; a través de ella se imponen deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos. Nada ni nadie puede estar sobre ella, pues su naturaleza niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior. Esto se traduce en la subordinación hacia ella de todas las normas del ordenamiento jurídico y en el hecho de que todos y cada uno de los actos de autoridad deben, asimismo, estar de acuerdo con ella.

Estos principios fundamentales del orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano encuentran su fundamento en el artículo 133 de la Constitución Federal, concretamente, en la parte que expresa que: **“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”**

Ahora bien, nuestra Constitución adoptó como forma de Estado una república federal, y como forma de Gobierno, democrático y representativo, así mismo como régimen político el presidencial; de ello precisamente

deriva la determinación constitucional de los ámbitos competenciales de cada orden jurídico parcial.

En este particular, el artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que: **“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”**;

Así mismo el artículo 41, dispone que: **“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”**.

Aunado a lo anterior, el artículo 44 de la propia Constitución define la naturaleza y territorio del Distrito Federal, que es la Entidad Federativa donde se asientan los poderes federales; y el artículo 122 prevé el régimen conforme al cual se debe regir dicha Entidad.

Por otro lado, el artículo 115 de este mismo cuerpo normativo fundamental expresa que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

De lo anterior podemos desprender que en nuestro país existen varios órdenes normativos, esto es, un orden constitucional y diversos órdenes parciales.

A saber el Federal, el de las Entidades Federativas o sea el de los Estados y el Distrito Federal, así como el municipal.

“Esto es, tiene plena existencia en el orden Jurídico Nacional el orden jurídico constitucional; el orden jurídico federal, el orden jurídico de los estados, el orden jurídico del Distrito Federal y el orden jurídico municipal”

Esto es, tiene plena existencia en el orden Jurídico Nacional el orden jurídico constitucional; el orden jurídico federal, el orden jurídico de los estados, el orden jurídico del Distrito Federal y el orden jurídico municipal.

Se sostiene la existencia del orden jurídico municipal, en virtud de que a partir de la reforma constitucional que se gestó en el año de mil novecientos ochenta y tres al artículo 115, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados.

Tal como lo reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación al pronunciarse sobre ese aspecto en la siguiente jurisprudencia que se transcribe en su integralidad a continuación:

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Página: 2062

Tesis: P./J. 136/2005

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.

De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 136/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

Aun que de lo anterior podemos llevar al extremo la interpretación judicial al señalar que el

orden jurídico local o estatal se compone de 31 ordenes jurídicos parciales.

Asimismo, como consecuencia de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro del artículo 105 de la Constitución Federal, se le otorgó al Municipio la facultad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas, aún cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya le había reconocido tal legitimación activa con anterioridad a esta reforma.

Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo, entre otras innovaciones, la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, de la frase ***“cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”***, por la que dice ***“cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”***, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución que ha venido sufriendo el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro, que ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación le atribuía al municipio mexicano.

El carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento está relacionado con la facultad reglamentaria que se le otorgó desde mil novecientos ochenta y tres, la cual es inherente a todo poder de imperio, así como con la existencia de un ámbito de atribuciones municipales exclusivas susceptibles de ser salvaguardadas a través de un medio de control constitucional, lo cual, como ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ***“es singular y característico de las relaciones entre distintos niveles de gobierno”***. Así como se expresa con contundencia en la siguiente tesis jurisprudencial emitida por el más alto tribunal de la Nación:

Registro No. 176928

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Página: 2070

Tesis: P./J. 134/2005

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.

A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase “cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, por la de “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.



Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 134/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como “órgano de gobierno” con el contenido que la reforma

otorgó a la facultad reglamentaria municipal, según se verá a continuación.

En efecto, por cuanto se refiere al fortalecimiento de la facultad reglamentaria del Municipio, es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se le había reconocido constitucionalmente una facultad reglamentaria. Su ejercicio, sin embargo, se supeditaba a ser un mero desarrollo de las bases normativas que establecían las Legislaturas estatales, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de atender verdaderamente a sus respectivas particularidades, pues actuaban simplemente como reglamentos de detalle de la ley.

Lo anterior trajo como consecuencia que, en la práctica, la facultad reglamentaria de los Municipios quedara disminuida, pues las Legislaturas Estatales, a través de las referidas bases normativas, condicionaban totalmente su alcance y eficacia.

A raíz de la situación descrita, el Órgano Reformador de la Constitución, en mil novecientos

noventa y nueve, decidió modificar el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, con un doble propósito: **delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinadas materias, según se expresó en el correspondiente dictamen de la Cámara baja.**

El texto reformado del artículo 115 constitucional modificó el término **“bases normativas”** utilizado en la redacción anterior, por el de **“leyes estatales en materia municipal”**, lo que obedeció a la necesidad de limitar el margen de actuación de las legislaturas estatales respecto de los Municipios, para acotarlo al establecimiento de un catálogo de normas esenciales tendientes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular del ayuntamiento, pero sin permitir a dichas Legislaturas intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio.

A raíz de la multicitada reforma, sin embargo, los órganos legislativos estatales cuentan ahora con límites expresos a su producción normativa, y el ayuntamiento goza de un ámbito más amplio de reglamentación garantizado constitucionalmente, a través del cual puede decidir las particularidades de su organización, de las materias de su competencia exclusiva, así como de las cuestiones de policía y gobierno, con el propósito de ajustarlas a su propio entorno.

Así, podemos señalar que, “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados...” se infiere válidamente que se trata de establecer una delimitación competencial según la cual la ley estatal tiene un contenido especificado en el propio texto constitucional y el Municipio puede dictar “bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen

la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”, en aquello orientado a atender a sus necesidades particulares.

El propósito del Órgano Reformador, en interpretación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se expresa en estas palabras¹, **“... es que el ámbito municipal y el ámbito estatal no se contrapongan, sino que guarden una relación de concordancia y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la Entidad Federativa. Por ello, conforme al artículo 115, la ley estatal sólo establece bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero pueden regular ya en lo particular las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.”**

“El Constituyente permanente, en consecuencia, trata de establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden: al Estado le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado y al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.”

“Por lo anterior, es posible concluir que la intención fundamental de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, es la siguiente: los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura

1 Controversia Constitucional 5/2001

“El Municipio tiene la posibilidad de crear normas jurídicas en virtud de una asignación competencial propia”

del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.”

Ahora, si bien es cierto que el Municipio tiene la posibilidad de crear normas jurídicas en virtud de una asignación competencial propia, también lo es que tiene relación con los otros órdenes jurídicos y que está sujeto al orden jurídico constitucional, debiendo respetar, por tanto, el reparto de facultades previsto en la Constitución Federal y, en su caso, en las Estatales, lo cual en nada menoscaba el espacio de actuación que tiene asegurado por la primera, en el que no podrán intervenir directamente los Estados, salvo en el caso previsto por la fracción II, inciso e), es decir, ante la ausencia de normas reglamentarias expedidas por el ayuntamiento, so pena de inconstitucionalidad por incompetencia del órgano que legisle en tales materias.

Así, la fracción II del artículo 115 constitucional, en realidad opera una delimitación competen-

cial consistente en que la ley estatal tiene un contenido acotado y el Municipio puede dictar “reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”; es decir, que al haberse delimitado el objeto de las leyes municipales ha aumentado el contenido de la facultad reglamentaria de los Municipios.

En efecto, en la reforma de mil novecientos noventa y nueve el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como objetivo esencial proporcionar un criterio de delimitación entre los ordenamientos que competen a los ayuntamientos y los que corresponden a las leyes que en materia municipal emiten las legislaturas, por el cual se produce una expansión del ámbito de las normas reglamentarias municipales, pues los ayuntamientos pueden ahora, a través de éstas y de acuerdo con las leyes estatales en materia municipal de contenido constitucio-

nalmente delimitado, emitir disposiciones de policía y gobierno, organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y asegurar la participación ciudadana y vecinal, atendiendo a las particularidades que requiera su situación concreta.

Pues si bien esta facultado reglamentaria encuentra un campo mayor de expresión de las particularidades de cada municipio, lo cierto es que este campo se encuentra acotado por materias o por un reparto competencial que el propio texto constitución se encarga de consagrar a favor del ayuntamiento.

Este campo se despliega en las siguientes funciones y servicios públicos:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.²

Ahora bien, dejando asentada la existencia del orden jurídico municipal, es menester pasar a comentar los principios que animan a este nivel de gobierno.

1. EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

El principio de la libre administración hacendaria municipal se entiende como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales, a efecto de fortalecer la autarquía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, en atención a sus necesidades propias y ser éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos, sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Es este principio cuyo contenido y alcance ha sido precisado por la Suprema Corte en varias tesis jurisprudenciales (véase, por ejemplo, las tesis plenarias 5/2000, de rubro "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)" o la 9/2000 HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.), es el principio de libre administración de la hacienda municipal, el que asegura a los municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de que disponen para satisfacer

² Fracción III del artículo 115 Constitucional



sus necesidades públicas, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos en ese respecto. El principio de libre administración de la hacienda municipal se proyecta sobre parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.

2. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES.

El segundo principio, subrayado especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 5/2004 y plasmado en tesis jurisprudenciales plenarios de rubros: RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.

MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS

CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE AQUÉLLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN.

Es el postulado de *integridad de los recursos económicos municipales*, el que asegura a los municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando

retarden la entrega de recursos federales a los municipios.

Aun más recientemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 14/2004 estableció que:

Con respecto a la génesis de la ley de ingresos municipal en tratándose de la imposición de contribuciones inmobiliarias, en el texto constitucional se encuentra implícita una relación de colaboración legislativa especial, que no resulta igual a la de otros procesos legislativos, ya que impone condiciones sobre el modo en que la competencia de Poder Legislativo Local se deberá efectuar, esto es, señala que impone requisitos claros en relación con el procedimiento de ejercicio de la competencia de aprobar la ley de ingresos municipal en tratándose de contribuciones inmobiliarias.

La primera de esas condiciones, señala la Corte, es que las legislaturas estatales deben decidir acerca de la regulación del impuesto predial siempre sobre la base de una propuesta de los municipios en la que consten *“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”*.

Tanto esta previsión específica, como más ampliamente, los principios de reserva de fuentes de ingreso a los municipios y el principio de integridad de los recursos económicos municipales reflejados en otras porciones de la fracción IV del artículo 115 constitucional, quedarían burlados y vacíos de contenido si las legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad en las leyes de ingresos municipales, las cuotas, tarifas, y tablas de valores unitarios del suelo a los efectos de cobrar el impuesto predial, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá

de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo.

La facultad de iniciativa legislativa de los ayuntamientos, precisa la Corte, en relación con la regulación del impuesto predial, tiene un alcance superior al de fungir como simple elemento necesario para poner en movimiento a una maquinaria legislativa que pueda funcionar en adelante en total desconexión con la misma. Dado que dicha facultad de propuesta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales, y dado que estas últimas legislan acerca de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, hay que entender que **las legislaturas estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.**

En otras palabras, si las legislaturas estatales, al aprobar las leyes de ingresos municipales modifican las propuestas de los ayuntamientos en relación con el impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hacen de manera arbitraria, movidos por la voluntad de sustraer injustificadamente recursos a los ayuntamientos, o impulsados por motivos que se sitúen, de algún otro modo, fuera de los parámetros legales y constitucionales o de la sana relación entre dos ámbitos normativos, el estatal y el municipal, bien diferenciados y con competencias constitucionales autónomas entre sí.

3. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS.

Este principio consagrado en el texto constitucional, asegura a los municipios que tendrán ciertas fuentes de ingreso para atender al cum-

“El municipio mexicano cuenta con una jerarquía que lo cataloga como un orden de gobierno con su propio orden jurídico”

plimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas. Este principio resume lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115, a lo largo de sus distintos apartados, y en el segundo párrafo.

El citado primer párrafo establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales, y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. El segundo párrafo de la fracción IV, por su parte, prohíbe a la Federación limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respec-

to de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

Es así como la Corte ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 53/2002 cuyo rubro es HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO.

Atento a todo lo anterior se puede sostener que el municipio mexicano cuenta con una jerarquía que lo cataloga como un orden de gobierno con su propio orden jurídico.