

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN IMPUESTOS Y ESTUDIOS FISCALES



TESIS

“EL TEQUIO: IMPUESTO MUNICIPAL POR USOS Y COSTUMBRES”

PRESENTA:

C.P. MARÍA JOSÉ PALAU CALDERÓN

COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN
IMPUESTOS Y ESTUDIOS FISCALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN

AGOSTO 2011

Índice

Introducción general.....	5
1. Metodología de la investigación.....	6
1.1 Tipo de investigación.....	6
1.2 Planteamiento del problema.....	7
1.3 Hipótesis	9
1.4 Preguntas de investigación.....	9
1.5 Objetivo general.....	9
1.6 Justificación	11
1.7 Viabilidad.....	11
1.8 Consecuencias de la investigación.....	11
2. Del Sistema Federal Mexicano.....	12
2.1. Introducción	12
2.2 Facultades y competencias de los niveles de gobierno	15
2.3 La Federación.....	19
2.4. Los poderes federales.....	21
2.5. Las entidades federativas	26
2.6. El municipio.....	30
2.6.1. Antecedentes del municipio	36
2.6.2. Marco jurídico del municipio.....	41
2.6.3. Legislación federal aplicable al ámbito municipal.....	44
2.6.4. Estructura del Municipio.....	56
2.6.5. Facultades hacendarias municipales	65
2.7. El federalismo en materia fiscal.....	66
2.8 Sistema de Coordinación Fiscal	68
3. Los Usos y Costumbres.....	85
3.1. Introducción	85
3.2. Definición de Usos y Costumbres.....	86
3.3. Elementos de los Usos y Costumbres	91
3.4. Sujetos del derecho consuetudinario.....	92
3.5. El derecho tributario	93
3.5.1. Las fuentes del derecho tributario.....	95

3.5.2. Fuentes del derecho internacional.....	97
3.6. Los usos y costumbres indígenas y su reconocimiento legal.....	116
3.6.1. Nivel internacional.....	116
3.6.2. Reconocimiento de los gobiernos indígenas regidos por Usos y Costumbres en México	125
3.6.3. Historia de la costumbre jurídica en México	128
3.6.4. Normatividad estatal y Usos y costumbres	140
4. El Sistema de Recaudación Hacendaria Municipal	145
4.1. Legislación municipal hacendaria.....	145
4.2. Elementos de la hacienda municipal.....	146
4.3. Contribuciones Municipales	151
4.3.1. Impuesto predial.....	153
4.3.2. Impuesto sobre Traslación de Dominio	158
4.3.3. Impuesto sobre Fraccionamientos.....	162
4.3.4. Impuesto sobre Rifas, sorteos y loterías.....	165
4.3.5. Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos.....	167
4.4. Cuadro Comparativo de Impuestos.....	168
4.5. Particularidades de los Estados	169
4.5.1. Chiapas.....	170
4.5.2. Yucatán	177
4.5.3. Veracruz.....	183
5. El Estado de Oaxaca y las contribuciones recaudadas en sus municipios regidos por usos y costumbres.....	190
5.1. Introducción	190
5.2. Población indígena en Oaxaca	191
5.3. División geográfica y étnica	194
5.4. Usos y Costumbres en Oaxaca. Legislación y particularidades.....	203
5.5. Contribuciones municipales.....	207
5.6. Ingresos Municipales	208
5.7. Particularidades de las contribuciones en municipios regidos por usos y costumbres	213
6. Muestreo y resultados.....	214
6.1. Determinación de la muestra de los municipios regidos por usos y costumbres	214

6.2. Impuestos recaudados en los municipios regidos por usos y costumbres en Oaxaca	224
6.3 EL TEQUIO: contribución recaudada en los municipios regidos por usos y costumbres	225
6.3.1. Definición	225
6.3.2. Elementos del impuesto	228
Conclusión	231
Bibliografía	233

Introducción general

Esta tesis tiene por objetivo general proponer una mejora al sistema hacendario municipal en los municipios regidos por usos y costumbres en Oaxaca, mediante un análisis a los elementos de los impuestos recaudados por los municipios tanto libres como los regidos por usos y costumbres dentro de esta entidad.

Para lograr lo anterior se describirán las bases fundamentales de los elementos tanto del sistema federal, como del sistema hacendario; los usos y costumbres y sus elementos, su reconocimiento legal: tanto nacional como internacional, se definirán los antecedentes del municipio a nivel nacional, el marco jurídico regulatorio y el estado actual del arte en Oaxaca, es decir un acercamiento a la citada entidad federativa y a su composición pluricultural, haciendo un análisis a los usos y costumbres, desde el aspecto antropológico, así como su marco jurídico legal, el cual es el importante para el proyecto.

Continuando con una breve pero concreta definición del sistema de coordinación fiscal, como fuente de obligaciones y derechos para los municipios adscritos; definiendo posteriormente las contribuciones municipales que por lo general forman parte de las leyes hacendarias municipales, para posteriormente analizar los elementos tributarios de los principales impuestos.

Una vez definido todo este marco conceptual, se presenta la determinación de la muestra para la aplicación de encuestas y los resultados obtenidos.

Posteriormente se plasma un análisis de los impuestos recaudados exclusivamente en los municipios regidos por usos y costumbres.

Para concluir con la investigación se realiza una propuesta de mejora con base en los resultados obtenidos y debidamente fundamentada en el marco legal.

Para facilitar el análisis de la información podremos identificar cuatro secciones: El Sistema Federal Mexicano, Los Usos y Costumbres, La Recaudación Hacendaria Municipal y El Estado de Oaxaca y las contribuciones recaudadas en sus municipios regidos por usos y costumbres.

1. Metodología de la investigación

1.1 Tipo de investigación

La presente tesis se basa en una investigación de enfoque cuantitativo, debido a que es relativo a la rama de las Ciencias Sociales y por las características implícitas del tema.

El alcance de la investigación es en principio descriptivo, ya que se define un marco teórico conceptual del Sistema Federal en México, sus características, divisiones, y particularidades en cada nivel; asimismo, los Usos y Costumbres como fuente del derecho tributario, describiendo sus fundamentos, elementos, su reconocimiento a nivel nacional e internacional y funcionamiento; el Sistema de Coordinación Fiscal; y por último los impuestos municipales recaudados en los municipios del Estado de Oaxaca.

Es importante considerar que se implementó el método inductivo, porque con base a un estudio estadístico se determinó una muestra de los municipios regidos por usos y costumbres en el Estado de Oaxaca. Y con los resultados de la muestra, se realizó un comparativo con el resto de los municipios regidos por usos y costumbres del Estado.

Por último se aplicó el enfoque explicativo, ya que se analizó el por qué de las diferencias en los impuestos existentes entre los municipios regidos por usos y costumbres en Oaxaca y el resto de los municipios libres.

1.2 Planteamiento del problema

Los municipios regidos por usos y costumbres han sido estudiados por varios investigadores. Por mencionar algunos de forma no exclusiva, se encuentran Jorge Hernández Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez, con la obra “Dilemas de la Institución Municipal Una incursión en la experiencia Oaxaqueña”¹, Gonzalo Aguirre Beltrán², y Dolores González Saravia Calderón, la cual forma parte de los investigadores que analizan los temas centrales para las Reformas Municipales³. Sin embargo la mayoría se focaliza en el sistema de elección de autoridades municipales y en la participación democrática, de igual forma se centran en los derechos humanos y los problemas de discriminación en estos municipios.

No obstante, existe o muy poca o nula información respecto a los municipios regidos por usos y costumbres y su administración económica, y es que al parecer se tiene la idea errónea de que, los usos y costumbres son una forma de organización social y política, quedando fuera la parte económica; esto en contrario, se justifica con el artículo 2 de la Carta Magna, el cual menciona que incluye los tres ámbitos mencionados.

El artículo 115 de la Constitución Política, el cual es el principal fundamento jurídico del municipio libre ha sufrido varias reformas, desde su origen en la constitución de 1917. Y es que para 2001, se incluyó el tema indígena, ya que se reconoce la autonomía de las comunidades indígenas.

El problema es que dicha reforma desde su propuesta adicionaba la idea de una libertad municipal diferente al resto, trastocando la estructura del Estado Mexicano.

¹ México, Miguel Ángel Porrúa. 2007

² Veracruzano, fallece en 1996. Pionero en la investigación antropológica mexicana, una de sus principales obras es *Formas de gobierno indígena*, 1953.

³ Su obra *Los pueblos indígenas y los municipios* se encuentra disponible a través de la página www.municipio.org.mx en la Agenda de la Reforma municipal de México.

Esta propuesta surge como consecuencia del conflicto social chiapaneco, por la iniciativa del ex presidente Vicente Fox Quesada, el 7 de Diciembre de 2000, de acuerdo a lo pactado en San Andrés Larráinzar⁴ entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional a través de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).

Dicha reforma concluyó en la modificación del Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Agosto de 2001, reconociendo la existencia de las comunidades y poblaciones indígenas.

Sin embargo no se resolvió el problema de tener un esquema diferente, y es que en la ley se puede interpretar que las comunidades indígenas tienen una personalidad jurídica propia diferente a la del municipio.

Sin embargo, para efectos de la presente investigación, lo consideré como parte integrante del municipio, dado que constitucionalmente no existe otra división menor, aún cuando sabemos que prácticamente las comunidades tienen sus propias leyes consuetudinarias.

Estos municipios tienen ciertas facultades y obligaciones delimitadas por la Carta Magna y por las Constituciones Estatales, existiendo una línea muy delgada y poco definida, la cual ocasiona el establecimiento de contribuciones no reguladas y conflictos en la recaudación hacendaria, violentando así los derechos de los ciudadanos, surgiendo esta inconsistencia del mismo derecho que creó el respeto por la organización municipal indígena.

Es por esto que planteo el siguiente problema: Los municipios regidos por usos y costumbres en Oaxaca recaudan diversas contribuciones, entre ellas El Tequio, las cuales no están debidamente establecidas en la Legislación tributaria y violentan las garantías tributarias de los contribuyentes.

⁴ Consulta de la colección de documentos denominada *Acuerdos de San Andrés* (Hernández Navarro y Vera Herrera, 1998)

1.3 Hipótesis

Los municipios que se rigen por usos y costumbres recaudan impuestos que no están debidamente fundamentados en la ley, y no cumplen con los principios tributarios.

1.4 Preguntas de investigación

¿Cuáles son las características de un municipio regido por usos y costumbres?

¿Cuáles son las bases jurídicas para del municipio se pueda regir de acuerdo a usos y costumbres?

¿Qué impuestos se recaudan en los municipios regidos por usos y costumbres de Oaxaca?

¿Estas contribuciones reúnen los requisitos de los principios tributarios?

¿Es conveniente alguna reforma en el sistema de recaudación hacendaria de contribuciones en los municipios regidos por usos y costumbres en el Estado de Oaxaca?

Evidentemente para resolver las preguntas anteriores surgieron cuestionamientos adicionales, los cuales permitieron diseñar el contenido de la tesis.

1.5 Objetivo general

Analizar los elementos de los impuestos recaudados por los municipios, tanto libres como los regidos por usos y costumbres en el estado de Oaxaca.

Objetivos específicos

Recopilar, analizar, clasificar el marco jurídico y doctrinario de la organización municipal por usos y costumbres.

Investigar cuántos municipios se rigen por usos y costumbres en Oaxaca y explicar los motivos de esta organización.

Explicar los elementos de los impuestos recaudados en la mayoría de los municipios de Oaxaca, por medio de una muestra estadística.

Recopilar información, con base a una muestra representativa, de los impuestos que son recaudados por los municipios regidos por usos y costumbres en el estado de Oaxaca y evaluar su legalidad.

Comparar y evaluar las diferencias entre los municipios que se rigen por Usos y Costumbres, y el resto de los municipios libres, considerando estadísticas, infiriendo en los resultados.

Definir los elementos del impuesto recaudado en la mayoría de los municipios regidos por usos y costumbres.

Presentar una opinión fundamentada en las bases jurídicas respecto a la constitucionalidad de esas contribuciones.

1.6 Justificación

Son 418 (lo que representa el 73.33%) los municipios del Estado de Oaxaca, de un total de 570, los que se rigen por usos y costumbres, estos municipios indígenas al no estar regulados como el resto de los municipios libres, tienen facultades legales o aprovechan la falta de legislación, para el establecimiento de contribuciones diferentes y para la recaudación, es por ello que decidí estudiar dichas diferencias.

Esta investigación definirá los elementos de las contribuciones recaudadas en los municipios regidos por usos y costumbres, para concluir en si existen el sustento jurídico para su recaudación y si cumplen con los principios tributarios.

Será muy útil el trabajo de investigación tal cual como se planteó ya que no existen estudios respecto al ámbito económico de los municipios indígenas.

1.7 Viabilidad

Este proyecto es viable ya que se sustenta en una investigación de campo a través de una muestra representativa que permita inferir los resultados al resto del Estado de Oaxaca, con un nivel de significancia del 79.74%.

Ello con el soporte documental disponible en el acervo bibliográfico tanto del Estado de Oaxaca como de la Federación y otros organismos.

1.8 Consecuencias de la investigación

La información recolectada, los comparativos entre los municipios y las causas de las diferencias permitirán definir la los elementos y las bases sobre la recaudación de las contribuciones en los municipios que se rigen por usos y costumbres, para que en futuros proyectos se propongan mejoras al sistema hacendario municipal.

2. Del Sistema Federal Mexicano

2.1. Introducción

Para comprender el Sistema Federal primero debemos definir al Federalismo; conceptualmente, se trata de “la doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencias”⁵

Ahora bien, el sistema federal es una invención política que surge por la necesidad de combinar la fuerza de dos sistemas de gobierno existentes: el Gobierno Unitario y el Gobierno Confederado. El unitario busca obtener metas en común, con un gobierno centralizado y unificado, y con mayor población y área geográfica bajo su control directo. Mientras en el gobierno confederado, se desea una respuesta rápida y adecuada a las necesidades de muchos grupos y localidades diferentes; a través de un gobierno descentralizado y localizado. Es decir se busca que todo individuo se encuentre bajo el control de dos gobiernos al mismo tiempo, los cuales tendrán el mismo dominio, pero diferente alcance.

El sistema federal consiste en la organización del Estado–Nación a partir de un conjunto de estados soberanos asociación, previamente existentes, que ceden parte de su propia soberanía para integrar una unidad de mayor dimensión, conocida como Federación.

De conformidad con el artículo 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Política, existen tres niveles de gobierno que configuran el sistema federal: Federación, Entidades Federativas y Municipios.

⁵ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara (1996) *Diccionario de Derecho*, (p.287), México: Porrúa.

El sistema federal en México, existe constitucionalmente desde 1824, y de acuerdo al Tratadista Maximino Gámiz Parral, el mismo se constituye “con base en una Constitución general que establece la estructura organizacional del Estado, integrada por un Estado global que representa internacionalmente a varios Estados componentes y que cuenta con un gobierno que realiza varias funciones y actividades, conservando la unidad; pero al mismo tiempo se reconoce la autonomía interior de los Estados miembros dirigidos por gobiernos locales, dotados de facultades para realizar tareas y acciones para sus habitantes. Lo anterior da lugar a la concurrencia de dos órdenes gubernamentales que propician y garantizan un lazo de unión general y una pluralidad de particularidades en los aspectos políticos, económicos y sociales, con sistemas jurídicos que se complementan”⁶.

Grandes próceres, como Manuel Ramos Arizpe y Valentín Gómez Farías lograron que en el texto del Artículo 5° del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, se expresara lo siguiente: “La nación opta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

Sin embargo, no fue hasta 1857 cuando se consolidó el federalismo mexicano, con la redacción del Artículo 40 de la Constitución: “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”, dicho texto fue ratificado con el mismo numeral por el Constituyente de 1917, por lo que sigue vigente hasta la fecha.

Es en ese año que se afila el federalismo dual, al instituirse dos órdenes orgánicos, normativos y de competencias, de idéntica jerarquía, y sometidos ambos a la propia Constitución: el Federal y el Estatal. Asimismo, se estableció que la base de la división territorial, así como de la organización política y administrativa de los Estados sería el Municipio libre, por lo tanto desde ese momento se reconoció la existencia de los tres niveles de gobierno.

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas (2000), *Derecho y Doctrina Estatal* (p.17), México: UNAM.

La necesidad de modernizar el país acentuó el predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, teniendo como característica dominante la centralización administrativa, política y económica, lo que trajo como resultado que el gobierno federal se ubicara por encima de la soberanía de los Estados y de la autonomía de los Municipios.

Como mencioné anteriormente, el federalismo ocasionó la centralización del poder, por lo que a partir de los años Setenta, comenzaron los trabajos para la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, buscando hacer efectiva la participación de los distintos órdenes de gobierno en la promoción del desarrollo, la elaboración de planes y programas y en la ejecución de recursos fiscales del gobierno federal, tratando de contribuir al crecimiento de la descentralización en los rubros de salud, educación seguridad pública, entre otros, sin embargo este tema se profundizará en otro capítulo.

Cada uno de los estados ejerce en su territorio, en forma autónoma un conjunto de atribuciones que conserva conforme al pacto federal.

Ahora bien, las bases jurídicas del sistema federal son⁷:

- La existencia de un ordenamiento jurídico supremo: es decir contar con una Constitución política.
- La división de poderes a nivel local: semejante a los lineamientos adoptados a nivel federal, con órganos autónomos de poderes tanto federales como locales.
- La Distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno.

Respecto al último punto, se sabe que para definir las competencias de cada uno de los ámbitos de gobierno existen diversos mecanismos jurídicos, por ejemplo en la Constitución Federal vienen todas las materias que le corresponden regular al gobierno Federal, y las competencias que no vengan explícitamente, las pueden definir los Estados.

⁷⁷ Derecho y Doctrina Estatal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p.17

Esto con fundamento en el artículo 124 de la Carta Magna, el cual menciona: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Se entiende entonces que la Federación, sólo puede hacer aquello que los estados que la conforman le autorizan, de acuerdo al pacto federal, pero en la práctica la capacidad del poder central se ha visto por ejemplo en el control casi absoluto de los recursos fiscales.

Y es de ahí que derivan las facultades y competencias de cada uno de los niveles de gobierno, materia a analizar posteriormente.

2.2 Facultades y competencias de los niveles de gobierno

De acuerdo a Tena Ramírez, existen varios tipos de facultades en el sistema federal mexicano: explícitas, implícitas, concurrentes y coincidentes.

En el derecho constitucional de México existe un sistema, el cual encierra a los poderes federales en una zona perfectamente constreñida.

Las facultades explícitas son aquellas que establece el artículo 124 constitucional y que deben pertenecer en términos generales a los estados, ya que son concedidas por la constitución a cualquiera de los poderes federales.

Las implícitas, son las señaladas en la fracción XXX del artículo 73, asignándole al congreso las facultades para expedir todas las leyes que sean necesarias con el objetivo de que puedan hacer valer las facultades potenciales que puedan servir de instrumento o medio para que puedan realizar las facultades expresas dentro del precepto legal con anterioridad mencionado, así como las demás permitidas por la constitución a los poderes de la unión. La elasticidad de la facultad implícita ha generado que ninguna ley caiga en el ámbito federal.

El otorgamiento de una facultad implícita sólo se justifica cuando reúne los siguientes requisitos:

- La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse; es decir la facultad implícita no es autónoma, ya que depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.
- La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda.
- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo congreso al poder que de ella necesita; significa que ni el poder ejecutivo ni el judicial pueden conferirse así mismo las facultades indispensables para emplear las que la constitución les concede, pues tiene que recibirlas del poder legislativo; en cambio, este poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.

Las facultades concurrentes o coincidentes, son aquellas que de manera paralela ejercitan la federación y los estados; dichas facultades no las encontramos ni en la constitución, ni en la jurisprudencia en México.

Existen otras facultades dentro de la Constitución, respecto a la salubridad, la cual está reservada para los estados; a vías de comunicación, de las cuales el Congreso tiene la potestad de dictar leyes, por lo que le corresponde a los estados legislar sobre éstas, y por último las referentes a la educación, en la que el Congreso de la Unión puede dictar leyes encaminadas a distribuir favorablemente entre la Federación, los Estados y los Municipios dicho ejercicio. Estas facultades a primera vista se podrían llegar a confundir con las coincidentes, ya que estas corresponden a la Federación y a los Estados legislar simultáneamente en las materias anteriormente mencionadas; en realidad no es así ya que cada materia tiene una zona reservada a la Federación y otra a los Estados.⁸

Como conclusión, se puede decir que las facultades son explícitas para la Federación, implícitas para la Federación y algunas reservadas a los Estados, y por último las

⁸ Tena Ramírez, Felipe (1991), *Derecho Constitucional Mexicano*, (p. 116) México: Porrúa

concurrentes o coincidentes son tanto para la Federación como para el Estados, es decir concurren o coinciden en una misma materia ambos.

En cuanto a las competencias de los niveles de gobierno, se clasifican conforme al ya mencionado artículo 124 Constitucional, y respecto a las prohibiciones y atribuciones de cada uno:

Como mencioné dependen de las facultades atribuidas o prohibidas en cada nivel.

Atribuidas

Nivel de gobierno	Facultad atribuida
Federal	Admitir, formar y arreglar estados en la unión y sus límites, cambiar de residencia de poderes de la Unión, en materia de hidrocarburos, minería y energía eléctrica, cinematografía, juegos con apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, trabajo, defensa nacional, fuerzas armadas y guardia nacional, derecho marítimo y piratería, nacionalidad y condición jurídica de extranjeros, salubridad, acuñación de moneda, fijar reglas para ocupación y enajenación de terrenos baldíos, relaciones exteriores, delitos del fuero común relacionados con delitos federales, expedir leyes de coordinación entre la federación, el D.F., los Estados y Municipios, etc.
Estatal	Las que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.
Municipal	Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, cementerios, rastros, calles, parques y jardines, seguridad públicas y tránsito, Administración inmobiliaria, fijar reglas para ocupación y enajenación de terrenos baldíos, derecho a percibir un porcentaje de las contribuciones especiales que les correspondan a los Estados y que fije la legislatura local.

Fuente: Elaboración propia con base al artículo 124 de la Constitución Política

Prohibidas

Nivel de gobierno	Facultades Prohibidas
Federal	Son aquellas facultades que expresamente no se le concedan a la Federación, por ejemplo el prohibir cualquier religión.
Estatal	Celebrar alianza con otro Estado y con potencias extranjeras, acuñar moneda, gravar tránsito de personas en territorio del Estado, prohibir ni gravar mercancías nacionales o extranjeras que entran o salgan del territorio, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos extranjeros, sociedades o particulares extranjeros, o en moneda extranjera, gravar producción, acopio o venta de tabaco.
Municipal	Sólo pueden contraer deuda para inversión pública.

Fuente: Elaboración propia con base al artículo 124 de la Constitución Política

Como se puede observar el municipio, tiene facultades diversas las cuales para el tema que nos interesa, impiden la doble imposición tributaria, y que también le permiten definir el marco sobre el cual pueden actuar y en su caso los derechos a los ingresos que provienen de la Federación vía participaciones.

2.3 La Federación

Una vez que se comprendieron los niveles de gobierno, podremos dar inicio al estudio de cada uno de estos, hasta llegar al nivel municipal, el cual es el que nos interesa en la investigación.

Respecto a la federación, es importante conocer en forma introductoria que México abarca una extensión territorial de 1,964,375 km², de los cuales 1,959,248 km² son superficie continental y 5,127 km² son superficie insular. A este territorio debe añadirse la Zona Económica Exclusiva de mar territorial, que abarca 3,149,920 km², por lo que la superficie total del país es de 5,114,295 km². Las coordenadas extremas que enmarcan el territorio mexicano son:

Norte: 32° 43' 06'' latitud norte, en el Monumento 206, en la frontera con los Estados Unidos de América (3 152.90 kilómetros).

Sur: 14° 32' 27'' latitud norte, en la desembocadura del río Suchiate, frontera con Guatemala (1 149.8 kilómetros).

Este: 86° 42' 36'' longitud oeste, en el extremo suroeste de la Isla Mujeres.

Oeste: 118° 27' 24'' longitud oeste, en la Punta Roca Elefante de la Isla de Guadalupe, en el Océano Pacífico.

La República Mexicana tiene fronteras con los Estados Unidos de América, Guatemala y Belice, a lo largo de un total de 4,301 kilómetros.

México cuenta con una población de 103,263,388 habitantes, de acuerdo con el conteo de 2005 del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática, que representan el 1.6 por ciento de la población mundial. De ellos, 53.0 millones son mujeres y 50.3 millones son hombres. En México, por su origen histórico, las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales y tienen la misma validez en todo el territorio.

El Estado federal mexicano tiene una Constitución general, la cual es un instrumento jurídico con validez en todo el territorio, y da origen a la Federación y a las entidades

federativas como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí, otorgándoles atribuciones y limitantes.

Es importante notar que jurídicamente no existe jerarquía entre el gobierno de la Federación y el de las entidades federativas. De acuerdo al carácter estricto del sistema de distribución de competencias, establecido en la regla general del artículo 121, cada órgano es competente en las materias que le son propias; en el caso mexicano, las que no le son otorgadas expresamente a la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas.

El Estado Nacional, producto de la Unión, tiene por objeto el conducir a niveles superiores a los Estados miembros, a los cuales les garantiza individualidad y potestad para regular y conducir su desarrollo interno.

La Federación cuenta con su ámbito de competencia expresamente otorgado por la Constitución, la cual está dotada de órganos propios diferentes a los de las entidades federativas. Es decir, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en los términos del artículo 49 constitucional.

Respecto a la norma para distribuir las facultades entre la Unión y los Estados, Hamilton se expresaba así: “Los principales propósitos a que debe responder la Unión, son éstos: La defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas que contra los ataques exteriores; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras” (El Federalista, número XXIII).

En forma concreta, Madison decía lo siguiente: “Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero, con el último de los cuales el poder tributario se relaciona principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en curso normal de las cosas interesan a las vidas,

libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados” (El Federalista, número 1. XV).

Las facultades otorgadas a la Federación se encuentran plasmadas en el artículo 73 Constitucional, y también a contrario sensu en los artículos 117 y 118 ya que en estos se encuentran plasmadas las prohibiciones a los estados respecto a las facultades conferidas automáticamente a la federación.

2.4. Los poderes federales

A nivel federal existen tres poderes:

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de conformidad con el artículo 49 Constitucional; corresponden a las tres funciones cardinales de la soberanía, aunque iguales en importancia y dignidad, no lo son por naturaleza de sus atribuciones. Así, el poder Legislativo abarca una esfera más amplia que el Judicial; en tanto que el Ejecutivo representa la soberanía en el exterior, lo cual no hace directamente el Legislativo.

Es importante conocer de forma general cada uno de los poderes y sus atribuciones y obligaciones, sobre todo porque de ahí emanan los fundamentos legales y jurídicos en materia tributaria.

Poder legislativo

El poder Legislativo, de acuerdo al artículo 50 de la Carta Magna, se deposita en un Congreso general, que se divide en dos cámaras, la de diputados y la de senadores.

Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto. Además de las facultades que el artículo 73 le otorga al Congreso de la Unión, cada cámara goza de facultades exclusivas.

Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras, de acuerdo al artículo 78 de la Constitución.

La cámara de diputados está compuesta por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Se integra por 500 diputados de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 son electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Las facultades exclusivas de la cámara de Diputados, conforme al artículo 74 de la Constitución Política son:

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el país la Declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor y nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;
- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; punto importante y clave del cual surge la necesidad de elaborar las leyes con fines recaudatorios que permitan cubrir las erogaciones de la federación.
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución;
- Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;
- Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

El otro órgano es la cámara de senadores, la cual está integrada por 128 senadores, quienes, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años.

Dentro de las Facultades exclusivas de la cámara de Senadores, conforme al artículo 76 de la Constitución Política se encuentran las siguientes:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Poder Ejecutivo Federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Poder Ejecutivo de la Unión; las cuales como veremos en otros capítulos repercuten en el ámbito recaudatorio del país.
- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- Autorizar al Presidente de la República para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, así como el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;
- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria;
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado;
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado;
- Erigirse en gran Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución;

- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;
- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución;
- Las demás que la misma Constitución le atribuya.

En conclusión el poder legislativo, en lo que interesa a esta investigación, se encarga de elaborar el marco jurídico que permita a la nación cubrir con las erogaciones de uso común a través de un conjunto de normas que brinden seguridad jurídica a los miembros del estado federal.

Poder ejecutivo

El poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Ejecutivo Federal en México es unitario, elegido directamente por el pueblo por un período de seis años y sin posibilidad de reelección.

Las principales facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal son: clausura de las sesiones del congreso, derecho de iniciativa de leyes o decretos, derecho de veto, suspensión de garantías, jefe del ministerio público, suprema autoridad agraria, nombramiento de empleados y funcionarios, jefe supremo de las fuerzas armadas, otorgamiento del indulto, informe presidencial, responsable de las relaciones internacionales, promulgación de la ley, ejecutor de la ley y, en general, algunas facultades legislativas (facultad reglamentaria) y jurisdiccionales.

Por tanto, el ejecutivo puede otorgar mediante decretos ciertas facilidades a los miembros federados, posteriormente veremos que el poder ejecutivo mediante la celebración de tratados internacionales ha generado obligaciones que debe respetar toda la Nación, por encima del marco legal tributario tradicional.

Poder judicial

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación: está compuesta de 11 ministros y funciona en pleno (quórum: 7 ministros) o en salas (civil y penal, administrativa y laboral).

Los Tribunales Colegiados de Circuito: Se componen de 3 magistrados, un secretario de acuerdos, secretarios, actuarios, y empleados que se requieran. Los Magistrados son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal quienes durarán seis años en el ejercicio de su encargo. La competencia genérica de dichos tribunales colegiados recae de manera exclusiva en materia de amparo, de un solo grado o en segunda instancia.

Los Tribunales Unitarios de Circuito: Están integrados por un solo magistrado. Estos tribunales conocen: del juicio de amparo contra violaciones a los artículos 16, 19, y 20 constitucionales, de la calificación de los impedimentos y excusas de los jueces de Distrito y de las controversias entre jueces de Distrito.

Los Juzgados de Distrito: Están integrados por jueces de distrito quienes son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán seis años en el ejercicio de su encargo.

El Consejo de la Judicatura: está a cargo de la administración e integración del Poder Judicial de la Federación.

Este poder le brinda a todos los miembros de la federación un medio de defensa ante la violación de sus derechos constitucionales, es el encargado de resolver controversias y verificar que se cumpla con la ley.

2.5. Las entidades federativas

Continuando con el análisis de cada uno de los niveles de gobierno, se encuentra el segundo, y es la entidad federativa, la cual es una unidad delimitada territorialmente que en unión de otras entidades conforman a una nación. En los sistemas federales las entidades pueden participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas autorizadas en la constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y, en cierta medida, en oposición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables.

La Constitución fija ciertos lineamientos a los estados para garantizar que continúen en la Federación: el primero es respecto a la materia en estudio: el municipio. Y el segundo es para prohibirles las facultades exclusivas conferidas a la Federación, y aunque la ley no excluye a los municipios de manera expresa al igual que a los estados, se puede demostrar que así lo es.

El marco jurídico político de los Estados, creado por el congreso constituyente, incluye dos condicionantes: la forma de gobernar y la organización y distribución del poder en el interior del territorio.

De esas condicionantes, está claro que los estados deben mantener un gobierno republicano (es decir, no podrán nombrar un rey), representativo (no ejercen directamente su soberanía, sino lo hacen mediante representantes legalmente instituidos), y popular (la participación del pueblo -sin embargo esta no es única, como se demuestra en las distintas formas de participación ciudadana y de consulta que se da en los municipio-).

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le dicta a los estados la manera en que se organizarán política y administrativamente, a partir de la institución que es la base de la división de su territorio, es decir el municipio libre.

En conclusión la facultad constituyente de los estados para darse su propia constitución está limitada no solo por el artículo 115 y el 40 constitucionales, sino por toda la constitución; así las garantías individuales no se pueden disminuir, como

tampoco aumentar las garantías sociales por que redundaría en disminución de las individuales.

El sistema democrático y la representatividad no se pueden dejar de reconocer en teoría como tampoco el federalismo y los artículos 117 y 118 constitucionales, los cuales establecen las prohibiciones o las limitaciones de las facultades de los Estados. Es pues toda la constitución una limitación al poder constituyente de los Estados⁹.

Cada entidad expide su propia legislación; las leyes de los estados sólo son obligatorias dentro de sus estados.

La parte dogmática, es decir de las garantías individuales que se establecen en la Constitución Federal se encuentran en todas las Constituciones locales, mientras que las sociales también son las que se prevén en la Federal, pero no pueden ser ampliadas, porque disminuyen las individuales.

Los poderes locales están constituidos por el Ejecutivo llamado Gobernador, el legislativo, que es el Congreso compuesto de diputados y el Tribunal Superior de Justicia con sus respectivos magistrados y jueces.

Estructura del ejecutivo estatal

La organización del Estado mexicano obliga a los integrantes de la Federación a establecer una organización y estructura interna que siga los lineamientos que el pacto federal determina, y al igual que la Federación los Estados siguen el principio de la División de Poderes, y en su Constitución establecen las bases particulares de su organización y funcionamiento.

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo, que tiende a realizar las tareas sociales permanentes que la

⁹ Martínez Serna, Juan Antonio (1983) *Derecho Constitucional Mexicano* (p.124), México: Porrúa.

Constitución y las leyes señalan al Estado, con el único fin de satisfacer las necesidades generales.

El Gobernador del Estado, es el Jefe del Ejecutivo, y es el encargado de la Administración Pública Estatal, con facultades para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados estatales, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la legislatura local, y elaborar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura.

La Administración Pública Estatal se estructura de acuerdo con la ley orgánica respectiva, en la que deberá establecerse las dependencias y organismos que apoyarán al Gobernador en el despacho de los asuntos que la Constitución le encomienda, de donde deriva la existencia de la Administración Estatal centralizada y descentralizada.

México y sus entidades federativas

En nuestro país existen 32 entidades: 31 entidades federativas y un Distrito Federal, y pueden diferenciarse por sus características, tales son los casos de su extensión y situación o el número de municipios que las conforman.

Figura número 1: Mapa división geográfica de México.



Fuente: Instituto Nacional de Geografía e Historia.

La extensión y la situación territorial determinan la cantidad y el tipo de recursos naturales disponibles, la variedad en el clima y las actividades económicas primarias, ya que la existencia de yacimientos minerales, bosques, tierras cultivables y costas determinan las posibilidades de llevarlas a cabo.

En México, la mayor superficie territorial se encuentra en los estados de la frontera norte, mismos que representan 23.5% del territorio nacional, mientras la menor la ocupa el Distrito Federal con 1.525 km².

Por lo que se refiere a las características municipales no debe considerarse que estas divisiones obedecen a la superficie de la entidad, sino a razones de índole político-administrativas. Por ejemplo: el estado de Oaxaca ocupa el primer lugar en el

número de municipios (570) y tiene una superficie de 93.147 km², mientras Baja California Sur -con 73.948 km² de superficie- no llega a una decena de estas unidades territoriales; incluso, algunas entidades de superficie relativamente pequeña como Puebla, Hidalgo y Tlaxcala tienen una gran cantidad de municipios.

Las 32 entidades federativas son:

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro de Arteaga, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas.

2.6. El municipio

El último nivel de gobierno, es el municipio, y el origen etimológico de la palabra Municipio, proviene del vocablo latín municipium, con raíces de muni, cargas y civitas, ciudad: es decir el trabajo de la ciudad. Sin embargo existen opiniones de que proviene de munia, oficio, carga y capere, tomar, es decir tomar los oficios o cargos¹⁰

Los elementos esenciales del municipio, los cuales coinciden con los elementos de los demás niveles de gobierno, son los siguientes:

¹⁰ Gámiz Parral, Máximo N. (2000), *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas* (p. 335), México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

El territorio

Es el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal.

Dicho en otras palabras se tratará del lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político.

Los límites del territorio suelen estar establecidos o reconocidos por la ley, atendiendo a criterios normativos, históricos o naturales.

No podría existir un municipio sin territorio, sin embargo no puede reducirse el concepto de municipio a su elemento físico.

Todo municipio tiene su propio territorio, sin embargo, éste forma parte de un territorio más amplio que es el del estado al que pertenece y, a su vez, la suma de éstos conforma el territorio nacional o de la Federación. Por ello, en los municipios también rigen las leyes estatales y las leyes federales, habida cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la base de la división territorial de los estados es el municipio, y esto es posible debido a la distribución de competencias.

Los territorios municipales se integran por la ciudad, villas, rancherías, pueblos, congregaciones u otro tipo de categorías políticas o subdivisiones espaciales.

La población

La población es el elemento humano del municipio, sin el cual éste último no existiría; la cual es un conjunto de habitantes que son susceptibles de recibir la acción del poder municipal y que se asientan en su territorio.

Dentro de esta categoría quedan comprendidos los vecinos; pero la noción en realidad abarca a toda persona que resida de una manera habitual o transitoria en su

territorio. Esto implica que la población del municipio incluye a nacionales y extranjeros, ciudadanos y no ciudadanos, inclusive a personas que, sin pretender radicar definitivamente, permanecen temporalmente en él y por consecuencia se convierten en demandantes de los bienes y servicios que procura el municipio y sujetos obligados a cumplir con las normas que lo rigen.

A pesar de que la fracción I del artículo 36 de la Carta Magna impone la obligación a los ciudadanos de inscribirse en el catastro municipal y manifestar las propiedades que tenga, así como la industria, profesión o trabajo de que subsista, el incumplimiento de este mandato no trae como consecuencia desconocerle su carácter de integrante de la población municipal; tan es así que podría no existir un registro de habitantes, pero si existe un conglomerado de personas establecidas dentro de la demarcación geográfica del municipio, debe entenderse la existencia de la población y, por consecuencia, la satisfacción de este elemento del municipio.

El municipio es el espacio natural de convivencia de sus habitantes, quienes en cuanto comunidad local, comparten una serie de características y expectativas comunes, como lo son el lenguaje, la historia, los usos y costumbres, la proximidad física, la cooperación, la forma de vestir. Estas características promueven la identidad y solidaridad entre sus habitantes, lo cual permite que el municipio pueda cumplir con sus fines.

La población como sociedad organizada supone la interacción permanente y el sostenimiento de relaciones de corte jurídico, político, económico, social y cultural entre personas que conviven cotidianamente para satisfacer sus necesidades y contribuir al desarrollo de las demás.

Los habitantes que conforman la población municipal, gozan de derechos y deben cumplir con las obligaciones que contemplan las leyes.

El gobierno

El municipio como nivel de gobierno, requiere de una estructura de poder para organizar la cooperación de los miembros de su comunidad mediante un aparato que se encargue de tomar las decisiones colectivas, orientar la acción social y satisfacer los fines para los cuales está creado; ese aparato es el gobierno.

El gobierno es un conjunto de órganos emanados de procesos de elección democrática facultados por la ley para conducir a la comunidad local a lograr su bienestar, ejercer las funciones y prestar los servicios públicos que le corresponden al municipio. Constituye el elemento formal del municipio.

Una de las características de los municipios es que se puedan autogobernar, a través de órganos legalmente constituidos, mediante los mecanismos democráticos establecidos en la ley, sin perjuicio de las facultades que pueda hacer valer directamente la población a través de figuras como la iniciativa popular, el plebiscito o el referéndum a través de las cuales interviene directamente en la toma de decisiones públicas.

El gobierno deriva de la voluntad de los ciudadanos del municipio, quienes, a través del voto libre, directo, secreto y universal, se pronuncian periódicamente para elegir a quienes integrarán los órganos del gobierno municipal.

Los órganos públicos tienen encomendadas una serie de tareas que realizan por medio de las potestades que la ley les marca. No puede existir más gobierno que el que proviene de la expresión democrática y cuyas atribuciones se enmarcan en la ley.

El gobierno se ejerce ordinariamente por un ayuntamiento, integrado por el Presidente Municipal, síndicos y regidores; este punto se profundiza en otro capítulo.

El gobierno municipal define actividades positivas y negativas que le permiten alcanzar los fines propios del municipio; posee la capacidad de emitir mandatos obligatorios que deben ser obedecidos por los destinatarios y, frente a la omisión, cuenta con los medios jurídicos y materiales necesarios para obtener el cumplimiento forzado de acuerdo con la ley.

La autonomía

Aunque no es propiamente un elemento tradicional del municipio, quisiera agregar este término como si lo fuera, ya que es un concepto muy importante para explicar su funcionamiento.

Autonomía, que procede del latín Autonomía, y de las voces griegas autós: propio y nómos: ley.

La Real Academia de la Lengua Española define autonomía como la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Es la capacidad para autogobernarse mediante la elección directa de los titulares de los órganos que representan al municipio, o los mecanismos de democracia directa establecidos en las leyes, asociada a la libre administración de la hacienda, la gestión de los intereses de su población, la expedición de normas que rigen la vida local y la definición de los fines colectivos, sin subordinarse a directrices del estado ni de la federación.

El carácter autónomo del municipio se reconoce en la Constitución y se refiere al modo de relacionarse con el estado y frente a los poderes federales; es una barrera jurídica y política que se opone a éstos e impide que excedan sus intervenciones en el ámbito local.

La idea de autonomía se identifica con el conjunto de atribuciones que le permiten a este nivel de gobierno cumplir con sus fines en un plano de independencia de los poderes estatales y federales.

La autonomía tiene tres vertientes:

- La política: es la capacidad para elegir democráticamente a las propias autoridades y dotarse, por consecuencia, de gobierno propio.

- La administrativa: es la capacidad de gestionar los asuntos locales directamente, mediante el ejercicio directo de sus funciones, la prestación de servicios públicos y la definición de la organización interna.
- La financiera: es la posibilidad de contar con los recursos necesarios para cumplir con sus fines y la capacidad de disponer libremente de su patrimonio y hacienda, ordenando sus finanzas.

La autonomía se hace efectiva con las siguientes manifestaciones:

- a) Capacidad para elegir a los propios gobernantes;
- b) Capacidad para que la comunidad participe directamente en la toma de decisiones colectivas;
- c) Capacidad de recaudar contribuciones para atender los gastos públicos;
- d) Capacidad para administrar libremente su hacienda sin la intervención de los poderes federales o estatales;
- e) Capacidad para disponer libremente del patrimonio municipal;
- f) Capacidad de expedir normas que regulen la vida vecinal;
- g) Capacidad de diseñar y aprobar su organización administrativa;
- h) Capacidad para ejercer las funciones y prestar los servicios públicos que la ley establece.
- i) Capacidad para asociarse libremente con otros municipios.
- j) Las limitaciones a la autonomía sólo pueden derivar de la Constitución y las leyes.

Es importante aclarar que el municipio no está dotado de soberanía, pues ésta solo le corresponde a los estados y a la federación de conformidad con el artículo 41 de la Carta Magna, el cual supone que carece de facultades para otorgarse una Constitución. Además, las normas, reglamentos, bandos y disposiciones que expide, deben sujetarse a las Constituciones y leyes federales y estatales.

2.6.1. Antecedentes del municipio

Como ya se planteó, México tiene una organización político social integrada por tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. El Municipio a su vez, es la división administrativa básica menor del país, y en él desemboca la garantía de autonomía.

Los municipios constituyen el espacio social en donde se condensa la diversidad ambiental, económica, social, cultural, étnica y política de la nación¹¹.

El Municipio Mexicano puede conceptualizarse como una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.

Dichos municipios se encargan de administrar de manera independiente los servicios públicos como el agua potable, alumbrado, mercados, panteones, rastros, y la seguridad pública, sin embargo muchas veces la poca captación de recursos o su ineficiente recaudación ocasiona la carencia o desabasto.

Los expertos en materia municipal, convergen en que el municipio tiene como aspecto principal la autonomía, la cual es la facultad de gobernarse por sus propias leyes, gozar de entera independencia; o la potestad que dentro del Estado tiene una entidad política o administrativa para dictar por medio de un gobierno propio, las leyes que regularán su interés¹². También es definida como el derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad, cuente con renglones propios de la

¹¹ Jorge Hernández, op cit

¹² Camacho, op cit

tributación y disposición libre de su hacienda, y que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas por el Estado¹³.

En México, el municipio tiene su origen con los calpullis, cuyo gobierno estaba conformado por un grupo de ancianos conocidos como techcaub, y era una organización social y territorial autosuficiente, que constituía la célula de organización para la convivencia y fue la base para el trabajo y la producción.

El órgano de gobierno del calpulli fue el consejo, integrado por los jefes de las familias que conformaban este tipo de Municipio. El Techcaub era quien tenía bajo su responsabilidad las funciones importantes, sin embargo existían otros funcionarios con sus labores claramente definidas. Por ejemplo en materia fiscal tenían a los calpizques, quienes recaudaban los tributos.

Ya en la conquista se instaura el primer ayuntamiento, el 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Veracruz, por Cortés.

A las siguientes poblaciones se les fue fundando con el carácter de municipios, sin embargo para darles identidad y la solidaridad que requerían los vecinos para lograr arraigarse, se dictaron una serie de disposiciones conocidas como “las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525”, las cuales organizaban la vida política y administrativa de los Municipios, tratando de fortalecer los vínculos de vecindad obligando a los vecinos a establecerse de forma permanente.

El 13 de julio de 1573, gracias a las primeras ordenanzas de población dictadas por Felipe II, se instauró definitivamente el Municipio en la Nueva España con las características del municipio español, consolidándose como la base del gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las poblaciones españolas. Estas leyes españolas instituyeron los consejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España fue el Ayuntamiento.

El México colonial fue dividido en reinos y gobernante, y cada unos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener

¹³ Carlos Quintana, op cit

una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades; a su vez, en cada cabecera debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana¹⁴.

En ese entonces, existían los cabildos de indígenas o república de indios, con diversas funciones como recaudar y entregar tributo a los españoles, distribuir el trabajo para construir y apoyar a los criollos.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 30 de septiembre de 1812 en la Nueva España y establecía la organización de los municipios como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional.

En 1821 con la Independencia se decide respetar esta organización, sin sufrir cambio alguno en la estructura.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

Durante el Porfiriato se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

Desde 1917 con el presidente Venustiano Carranza se reformó la Carta Magna, integrando las bases municipales que conocemos actualmente, reconociendo su autonomía y otorgándole las atribuciones que lo convierten en el eje y base de la nación.

¹⁴ Lanz Duret según su libro *Derecho constitucional mexicano*.

La centralización de recursos a nivel federal desde los orígenes del municipio hasta principios de los ochentas, ocasionó grandes problemas como la migración y el desequilibrio en la concentración poblacional en los principales municipios del País.

Pero con la reforma de la Constitución en 1983, propuesta por Miguel de la Madrid Hurtado, se fortalece la estructura de la división de poderes, así como la consolidación de la personalidad jurídica municipal para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio. El artículo 115 de la Constitución Política conservó su esencia, es decir la administración libre de su hacienda, y se les reserva la facultad de imponer impuestos sobre inmuebles.

De acuerdo al mismo artículo citado, las legislaturas de los estados aprueban las leyes de ingresos municipales, el presupuesto de egresos, y revisan y fiscalizan las cuentas públicas.

En el transcurso del tiempo, con las diferentes Constituciones Políticas, en algunas no se instituyó de manera expresa el Municipio, dándolo por establecido, y refiriéndose a él de una u otra forma dando por hecho que las constituciones locales lo establecerían y lo regularían, y aunque esto ocurría, solamente se limitaban a nombrarlo ya que no tenían libertad, ni mucho menos gobierno autónomo.

El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos eran simples agentes administrativos que debían cumplir órdenes superiores y estaban bajo el mando o control de un agente de gobierno estatal que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno que representara; éstos agentes tenían diferentes denominaciones según la entidad, generalmente conocidos como Jefes políticos o Prefectos, sus funciones eran similares en todo el país y las principales eran: ser autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado; sujetar y centralizar la actividad municipal, a la voluntad del gobernador, funcionaban en distritos controlando a los Municipios de su circunscripción; impedían toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlando las elecciones.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se logra la concepción de la libertad municipal, concebida como el fundamento de nuestras instituciones sociales. Sin embargo, un punto de discusión en las sesiones del congreso constituyente, fue la

manera en que se precisarían los alcances de la libertad económica concedida al Municipio. Esto en realidad significó el debate al que se sujetó la relación jerárquica entre gobierno estatal y gobierno municipal, para efectos de dirimir quien tendría la facultad recaudatoria.

Sin embargo, la cuestión de la recaudación tributaria y de las controversias fiscales entre los Municipios y los Estados, después de la polémica que se instauró entre los diputados, fueron desechadas.

La propuesta de que los ayuntamientos fueran quienes recaudaran todo tributo local que contribuyera a los gastos estatales, pues a decir de José Francisco Ruíz Massieu la exaltación de la libertad municipal no debería hacer nugatorio el federalismo, supeditándose a los Estados libres y soberanos la eficiencia fiscal y la manipulación de los ediles y administradores municipales.

A pesar de que la fracción II artículo 115 de la Constitución Política prevé la autosuficiencia de recursos para las tareas del gobierno y la administración municipal, la realidad era que los recursos se fueron centralizando fundamentalmente hacia el nivel federal, pues desde ese entonces no se estableció en la Constitución la integración de la hacienda municipal. Designándose la clasificación concreta de los ingresos que debían corresponder a los Municipios, por lo que la autonomía financiera se convirtió en una preocupación constante, que hasta 1982 fue analizada.

Municipios en México

Actualmente el país cuenta con 2,456 municipios, repartidos de la siguiente forma:

Figura número 2: Municipios por entidad federativa

Estado	Número de Municipios
Aguascalientes	11
Baja California	5
Baja California Sur	9
Campeche	11
Chiapas	119
Chihuahua	67
Coahuila	38
Colima	10
Durango	39
Guanajuato	46
Guerrero	81
Hidalgo	84
Jalisco	125
Estado de México	125
Michoacán	113
Morelos	33

Estado	Número de Municipios
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	9
San Luis Potosí	58
Sinaloa	18
Sonora	72
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	60
Veracruz	212
Yucatán	106
Zacatecas	58

Fuente:

Elaboración propia con base a información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

2.6.2. Marco jurídico del municipio

El municipio, como una instancia política y administrativa del Estado mexicano, está sujeto a una normatividad jurídica, la cual permite que coexistan sus habitantes y regula tanto sus actividades dentro del municipio, como con los otros niveles de gobierno.

Ese marco jurídico está conformado por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La Constitución Política Estatal: Regulan la estructura de los Gobiernos Estatal y Municipal, su administración y las facultades de sus órganos, la cual se refiere a:
 1. La conformación de la hacienda municipal.
 2. La facultad del congreso local de revisar y aprobar la ley de ingresos y la cuenta pública de los municipios de su entidad.
 3. La responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.
- La Ley Orgánica Municipal: Define la conformación de la hacienda de los municipios en cada entidad federativa y determina quienes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.
- La Ley de Hacienda Municipal: Es expedida por el Congreso Local en la cual se incorporan las bases legales en:
 1. Identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio.
 2. Establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales, responsables de su manejo.
- La Ley de Ingresos Municipal: Cada año, los ayuntamientos deben elaborar su proyecto de ley de Ingresos y enviarlo al Congreso local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la Constitución local. Determinan los montos específicos de acuerdo al supuesto de la Ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable establecida en la Ley de Hacienda Municipal. Es decir, establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingresos.
- La Ley Estatal de Deuda Pública: Determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, previa autorización del congreso local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades.
- Otras Leyes Estatales de aplicación Municipal.

- Los Reglamentos municipales: Facilitan el cumplimiento de las disposiciones relativas al Municipio contenidas en la Constitución General, así como el cumplimiento de las Leyes Federales y Estatales dentro del ámbito municipal.
- Presupuesto de egresos municipales: Lo elabora y aprueba el mismo ayuntamiento. Permite calcular, programar, controlar y evaluar el gasto público del municipio, en función del programa de gobierno establecido.

Todas las constituciones estatales dedican un capítulo especial al municipio, en donde se muestra el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando su competencia territorial, su actuación legal y sus facultades administrativas.

Las disposiciones contenidas en las constituciones estatales son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio.

Así mismo se hace referencia al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

También mencionan la facultad que tienen los municipios a administrar libremente su hacienda, señalando como partes de ella a las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezca cada legislatura local sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Se prevé, en caso de requerirse, la celebración de convenios entre estados y municipios a fin de que los primeros se hagan cargo de la administración de dichas contribuciones.

De igual manera se considera como parte de la hacienda municipal las participaciones federales, atendiendo a las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas estatales, así como los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Otro punto es que las constituciones locales, establecen que las legislaturas de los estados serán las encargadas de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos,

así como de revisar sus cuentas públicas; y faculta a los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos en base a los ingresos disponibles.

Las leyes orgánicas municipales, o en algunos estados llamados códigos municipales o ley del municipio libre, están basados en las constituciones locales, y son expedidas por los congresos estatales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

Las leyes fiscales municipales, dentro del marco jurídico del municipio ocupan un lugar muy importante, como veremos en otro capítulo especial de la hacienda pública municipal.

2.6.3. Legislación federal aplicable al ámbito municipal

En este capítulo se mencionan las leyes que contienen disposiciones alusivas al municipio con relevancia en la investigación, y es un extracto del compendio que emite la autoridad para las autoridades municipales¹⁵:

Código Civil Federal

Artículos que aluden al Municipio: 25, 57, 121, 159, 501, 740, 765, 770, 775, 777, 779, 1131, 1148, 2411, 2645, 2743, 2744 y 2751.

Este ordenamiento es poco aplicable al funcionamiento de los municipios por virtud del sistema federal, su contenido inspira a las legislaciones civiles de los estados, además, sus disposiciones rigen en toda la República en asuntos del orden federal.

El código señala que son personas morales, entre otras, la Nación, los estados y los municipios, las cuales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución. Obran y se obligan por medio de los órganos que

¹⁵ Grupos indígenas y municipio, trabajo documental de Dolores González Saravia Calderón.

las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

En cuestiones de familia, el Código señala que en las poblaciones donde haya juez del registro civil, los niños deben presentarse a la persona que ejerza la autoridad delegacional o municipal en su caso, y esta dará la constancia respectiva que los interesados llevarán al juez del registro que corresponda, para que asiente el acta.

Así mismo menciona cuestiones a resolver por la autoridad municipal en caso de fallecimiento, para contraer matrimonio, respecto a aspectos patrimoniales.

Código Fiscal de la Federación

Artículos que se refieren directamente al Municipio: 24, 29 b, 32 a, 40, 105, 152 y 155.

Hace mención que se podrán compensar los créditos y deudas entre la Federación por una parte y los estados, distrito federal, municipios, organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritarias, excepto sociedades nacionales de crédito, por la otra.

Tratándose de la compensación con estados y municipios se requerirá previo acuerdo de estos.

Por otro lado que las entidades de la administración pública municipal, están obligadas a dictaminar sus estados financieros por contador público autorizado.

Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, se opongan u obstaculicen el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, estas podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Para estos efectos los cuerpos de seguridad o policiales deberán prestar en forma expedita el apoyo solicitado. En los casos de cuerpos de seguridad pública de las entidades federativas, del distrito federal o de los municipios, el apoyo se solicitará en los términos de los ordenamientos que regulan la seguridad pública o, en su caso,

de conformidad con los acuerdos de colaboración administrativa que se tengan celebrados con la Federación.

Código Penal Federal

Artículos que aluden expresamente al Municipio: 133, 145, 239, 322 y 401.

El código hace mención de los delitos y sanciones a empleados públicos municipales, u organismos públicos descentralizados, de empresas de participación locales.

Ley Aduanera

Artículos en los que se menciona al Municipio: 52, 61, 137 bis 1, 145 y 168.

Los municipios están obligados a pagar impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias, aún cuando conforme a otras leyes no causen impuestos federales o estén exentos. No pagarán tales impuestos por la entrada o salida de mercancías que les remitan jefes de estado o gobiernos extranjeros; ni por los que reciba en donación el fisco federal y se destinen, entre otros, a los municipios para la atención de requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido, vivienda, educación, protección civil o salud de las personas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá asignar a los municipios mercancías que pasen a la propiedad del fisco federal.

Los municipios no están obligados a otorgar poderes notariales para nombrar apoderados aduanales que en su nombre y representación se encarguen del despacho de mercancías.

Ley de Amparo

Artículo que alude expresamente al Municipio: 135.

El juicio de amparo tiene por objeto (artículo 1º) resolver toda controversia que se suscite:

“I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

“II.- Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados;

“III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”

El artículo 35 menciona que cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda.

Ley de Coordinación Fiscal

Artículos aplicables al municipio: 1º, 2, 2 a, 3 a, 3 b, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 9 a, 10 a, 10 b, 13, 14, 21, 25, 32, 33, 35, 36, 37, 38 y 46.

Aunque en otro capítulo se ahonda respecto a este tema, quisiera enfatizar que esta ley define el Fondo General de Participaciones, cómo se constituye y de qué manera se distribuye. Establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los porcentajes que deben asignarse a los municipios, así como los criterios respectivos y la intervención de las legislaturas estatales en la distribución. La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados.

Las participaciones son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de Nacionalidad Mexicana.

Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las entidades y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un Registro Único de Obligaciones y Empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Artículos referidos al Municipio: 2º 34, 35.

Ley de orden público que tiene por objeto regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior.

Da al municipio carácter de entidad fiscalizada. Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por los municipios, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los estados, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que estas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos ordenes de gobierno.

Esta ley hace mención que el auditor superior de la federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan los municipios.

Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades municipales, la Auditoría Superior de la Federación fincará directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes y promoverá las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Artículos que aluden expresamente al Municipio: 3º, 15, 17, 25, 41 y 42.

Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado, las personas físicas y las morales.

Los municipios aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del impuesto y, en su caso, pagar el impuesto al valor agregado y trasladarlo. Tienen la obligación de pagar el impuesto únicamente por los actos que realicen que no den lugar al pago de derechos, salvo que se trate de derechos estatales o municipales por el servicio o suministro de agua potable.

Los municipios, así como sus organismos descentralizados no efectuarán la retención de este impuesto. No se pagará el impuesto por la prestación de los servicios de enseñanza que presten los municipios y sus organismos descentralizados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los estados que soliciten adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, convendrá en no mantener impuestos locales o municipales sobre determinadas materias que regula la ley. Los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas en la enajenación de bienes o prestación de servicios, no se consideraran como valor para calcular el impuesto a que se refiere esta ley. Tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan.

No se entenderá limitativo de la facultad de los estados y del Distrito Federal para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la trasmisión de propiedad de los mismos o sobre plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes del impuesto al valor agregado.

Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única

Artículos que aluden expresamente al municipio: 4.

Están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única, las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen, por la enajenación de bienes, prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

El artículo 4º únicamente hace mención que no se pagará el citado impuesto por los ingresos percibidos por los municipios, que conforme al Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta o la Ley de Ingresos de la Federación, estén considerados como no contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Artículos que aluden expresamente al municipio: 1º, 27 y 28.

Los municipios se encuentran obligados a trasladar el impuesto, y en su caso, pagarlo y trasladarlo de acuerdo a la ley, aún cuando conforme a otras leyes o decretos no estén obligados.

Es importante aclarar que los estados adheridos al sistema nacional de coordinación fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

I.- Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto. Exceptuando los impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes objeto de esta ley.

II.- Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en la ley.

III.- La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que esta ley establece.

Los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases:

I.- Del importe recaudado sobre cerveza:

a).- 2.8% a las entidades que la produzcan.

b).- 36.6% a la entidades donde se consuma.

c).- 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma.

II.- Del importe recaudado sobre gasolina:

a).- 8% a las entidades federativas.

b).- 2% a sus municipios.

III.- Del importe recaudado sobre tabacos:

a).- 2% a las entidades productoras.

b).- 13% a las entidades consumidoras.

c).- 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los municipios, de acuerdo con la distribución que señale la

legislatura local respectiva y en su defecto, en función del número de sus habitantes según los datos del último censo.

Los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que solo podrán decretar las entidades en que aquel se cultive.

Ley del Impuesto Sobre la Renta

Artículos que aluden expresamente al Municipio: 31, 58, 97, 102, 110, 111, 167 y 176.

Esta ley únicamente hace referencia a casos en que no se hará por ejemplo retención sobre intereses, en caso de que se paguen a los municipios.

Adicionalmente, se explica que se considera una deducción autorizada el donativo no oneroso ni remunerativo, que satisfaga los requisitos legales y establecidos en las reglas generales que para el efecto emita el Servicio de Administración Tributaria que se otorguen, entre otros, a los municipios.

Aclara que se consideran ingresos asimilables a salarios los obtenidos por los funcionarios y trabajadores de los municipios aun cuando sean por concepto de gastos no sujetos a comprobación.

Ley del Seguro Social

Artículos que aluden expresamente al Municipio: 13, 22, 89, 209, 232, 233, 251 y 254.

La ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social.

Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio, mediante convenio, los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Para la incorporación de personas que presten servicios administraciones públicas municipales, se deberá contar con la autorización del cabildo, cuando para el cumplimiento de sus obligaciones con el Instituto, se otorguen como garantía sus participaciones en la recaudación federal

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene, facultad para la coordinación con las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal y municipal, para el cumplimiento de sus objetivos; y para celebrar convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas, municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de colaboración con el sector social y privado, para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Artículo que alude expresamente al Municipio: 37.

Esta ley de orden público, tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

El Instituto Federal de Acceso a la Información, tiene atribuciones para cooperar respecto de la materia de esta ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas.

Figura número 3: El municipio en la legislación federal.

Legislación	Arts.	Concepto
Código Civil Federal	25, 57, 121, 159, 501, 740, 765, 770, 775, 777, 779, 1131, 1148, 2411, 2645, 2743, 2744 y 2751.	Es poco aplicable al funcionamiento de los municipios por virtud del sistema federal, su contenido inspira a las legislaciones civiles de los estados, además, sus disposiciones rigen en toda la República en asuntos del orden federal
Código Fiscal de la Federación	24, 29 b, 32 a, 40, 105, 152 y 155.	Posibilidad de compensar previo acuerdo, los créditos y deudas entre la Federación y los estados, D.F., y municipios.
Ley Aduanera	52, 61, 137 bis 1, 145 y 168.	Los municipios están obligados a pagar impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias
Ley de Coordinación Fiscal	1º, 2, 2 a, 3 a, 3 b, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 9 a, 10 a, 10 b, 13, 14, 21, 25, 32, 33, 35, 36, 37, 38 y 46	Las entidades y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.
Ley del Impuesto al Valor Agregado	3º, 15, 17, 25, 41 y 42.	Los municipios aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del impuesto y, en su caso, pagar el impuesto al valor agregado y trasladarlo. Tienen la obligación de pagar el impuesto únicamente por los actos que realicen que no den lugar al pago de derechos, salvo que se trate de derechos estatales o municipales por el servicio o suministro de agua potable.
Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única	4.	No se pagará el impuesto por los ingresos percibidos por los municipios, que conforme al Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta o la Ley de Ingresos de la Federación, estén considerados como no contribuyentes del impuesto sobre la renta.
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	1º, 27 y 28.	Los municipios se encuentran obligados a trasladar el impuesto y en su caso, pagarlo y trasladarlo de acuerdo a la ley, aún cuando conforme a otras leyes o decretos no estén obligados. Los estados adheridos al sistema nacional de coordinación fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre: I.- Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto o sobre las prestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse el impuesto. Exceptuando los impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes objeto de la ley. II.- Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en la ley. III.- La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que la ley establece.

		Los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación atribuible conforme a las bases que define la ley.
Ley del Impuesto Sobre la Renta	31, 58, 97, 102, 110, 111, 167 y 176.	Hace referencia a casos en que no se hará por ejemplo retención sobre intereses, cuando éstos se paguen a los municipios. Adicionalmente, se explica que se considera una deducción autorizada el donativo no oneroso ni remunerativo, que satisfaga los requisitos legales y establecidos en las reglas generales que para el efecto emita el Servicio de Administración Tributaria que se otorguen, entre otros, a los municipios. Aclara que se consideran ingresos asimilables a salarios los obtenidos por los funcionarios y trabajadores de los municipios aún cuando sean por concepto de gastos no sujetos a comprobación
Ley del Seguro Social	13, 22, 89, 209, 232, 233, 251 y 254.	Podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio, mediante convenio, los trabajadores al servicio de las administraciones públicas del municipio. Para la incorporación se deberá contar con la autorización del cabildo, cuando para el cumplimiento de sus obligaciones con el Instituto se otorguen como garantía sus participaciones en la recaudación federal El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene, facultad para la coordinación con las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal y municipal, para el cumplimiento de sus objetivos; y para celebrar convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas, municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de colaboración con el sector social y privado, para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos

Fuente: Elaboración propia con los datos de las leyes correspondientes.

Como se pudo observar, existen en las diversas leyes artículos que brindan atribuciones u obligaciones a los municipios, tanto como sujetos activos como pasivos de la relación tributaria. Lo anterior, tiene por objeto brindar acceso a ingresos federales u obligándolos a contribuir como parte de la equidad tributaria.

2.6.4. Estructura del Municipio

La administración municipal se conforma de los siguientes miembros:

El ayuntamiento

Es el órgano de gobierno que administra al municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida.

El ayuntamiento es el representante de la población en la gestión de los asuntos públicos de la comunidad y reside en la cabecera municipal, es el órgano que se encarga de deliberar, discutir, tomar decisiones y acuerdos de carácter obligatorio, aprobar reglamentos y organizar los servicios públicos para que el municipio cumpla con sus fines y ejerza las atribuciones que las leyes le otorgan. No mantiene relación de jerarquía con ningún órgano del estado o de la federación, goza de independencia y su actuar se somete a lo establecido en las leyes. Es el órgano que ejerce la autoridad en el municipio y entre éste y los poderes estatales no debe haber ningún órgano intermedio.

En los casos en que el ayuntamiento desaparece o la mayoría de sus miembros renuncian o faltan, corresponde las legislaturas de los estados designar a un órgano equivalente que realice las mismas funciones, denominado concejo municipal.

Tanto en uno como en otro supuesto, los integrantes son vecinos del municipio.

Es designado en su cargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

El ayuntamiento está conformado por varios miembros, es colegiado; nunca, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia puede depositarse el ayuntamiento en una sola persona. Entre los miembros se encuentra el presidente municipal, el síndico y los regidores. Adicionalmente se conforma del secretario, el tesorero, el encargado de la oficialía mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública y los funcionarios y personal técnico y administrativo que requiera el municipio.

Las leyes electorales señalan una serie de requisitos para poder ser elegibles como presidente municipal, síndico o regidor; los cargos son de desempeño obligatorio y en múltiples casos son incompatibles con otros.

Las atribuciones de los ayuntamientos se contienen dentro de los diversos instrumentos fiscales como lo es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de cada estado, los tratados internacionales, las leyes federales, estatales y los reglamentos y en las disposiciones generales que el mismo expida dentro de su competencia. Es necesario anotar que el presidente municipal, el síndico o síndicos y los regidores tienen atribuciones propias y colegiadas.

Los ayuntamientos funcionan colegiadamente y deben celebrar sesiones periódicas para la deliberación y adopción de los acuerdos necesarios para ejercer sus funciones. Se realizan en el recinto oficial y es necesario que se emita una convocatoria o citación por escrito, debidamente firmada, con suficiente anticipación en la que se den a conocer los asuntos que van a tratarse y constituyen el orden del día.

Para sesionar válidamente es necesario que concurra al menos la mitad de sus integrantes y son moderadas por el presidente y, en su ausencia, regularmente por el Síndico. Las decisiones y acuerdos se toman por mayoría de votos, que puede ser simple, absoluta o calificada; rara vez se exige la unanimidad. Cada integrante tiene un voto con el mismo valor de los demás, pero en caso de empate suele atribuirse al presidente municipal voto de calidad.

En todas las sesiones se levanta un acta que está firmada por quienes hayan intervenido en la misma y por el secretario del ayuntamiento. En ella se consignan los acuerdos, planes, proyectos, reglamentos o disposiciones aprobados.

El ayuntamiento nombra comisiones especiales para el análisis, estudio y posterior discusión y resolución en el pleno, de los asuntos que le competen.

Es una forma de sistematizar el trabajo e involucrar a todos sus miembros en las diversas materias en las que tiene competencia.

Las legislaturas de los estados delimitan las atribuciones de cada municipio, atendiendo a sus características y necesidades sociales, económicas, políticas y geográficas.

Las facultades que puede ejercer un municipio son:

- Crear, aprobar, difundir y vigilar el cumplimiento del bando de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas, reglamentos para la ejecución de obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes;
- Proponer a la legislatura del estado las iniciativas de ley de ingresos del ayuntamiento;
- Administrar la hacienda municipal y llevar los registros y posteriormente enviarlos a la legislatura de cada estado para su aprobación;
- Establecer y admitir el presupuesto anual de egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la legislatura del estado;
- Desarrollar y vigilar los planes de desarrollo nacional y estatal en el ámbito de su competencia y emprender las acciones en el programa municipal;
- Crear, aprobar y divulgar los programas de desarrollo urbano;
- Cuidar y administrar el uso de suelo con base en los programas de desarrollo urbano del municipio; además, otorgar licencias y permisos de construcción;
- Crear órganos administrativos para planear, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de servicios públicos;
- Autorizar los nombramientos de servidores públicos superiores del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal;
- Aprobar la organización y vigilancia del adecuado funcionamiento del Registro Civil Municipal, conforme a lo establecido en las leyes del estado;
- Celebrar convenios con el gobierno federal y estatal para la ejecución y operación de los servicios públicos municipales, cuando éstos sean necesarios;
- Promover y fomentar la educación de la población del municipio, acorde a lo establecido en el sistema nacional de educación;

- Auspiciar la participación de la población en los procesos electorales municipales, y
- Organizar el reclutamiento de jóvenes para prestar el servicio militar¹⁶.

El cabildo

La palabra cabildo proviene de capitulum, en latín, y es con lo que redesignaba a los cuerpos eclesiásticos de una iglesia. En algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta celebrada por el cabildo, y también en la sala donde se celebra. Por lo tanto cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean estos civiles o eclesiásticos.

Actualmente el cabildo se forma cuando se reúnen todos los integrantes del ayuntamiento en sesión de trabajo, el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal.

Entre sus funciones están expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se aplican dentro del municipio.

El presidente municipal

Es la figura encargada de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.

Es electo por el pueblo, y no pueden de ninguna forma ser reelectos para el periodo inmediato. De conformidad con la fracción I del artículo 115 de la Carta Magna.

¹⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales (1985), *El municipio mexicano*, México, (pp. 216-218)Secretaría de Gobernación.(pp. 216-218)

También se establece que la persona que por elección inmediata directa o por nombramiento, o designación de alguna autoridad desempeñe cualquier cargo de los del ayuntamiento, no podrá de ninguna manera ser considerado para el periodo inmediato; sin embargo, la persona que tenga el carácter de suplente sí podrá ser electa para el periodo inmediato como propietario, siempre y cuando no haya estado en ejercicio.

Es importante mencionar que cada ayuntamiento tiene la facultad de establecer los requisitos para ser presidente municipal, y la mayoría de las constituciones locales señalan como requisito primordial, ser ciudadano mexicano, ser nativo del estado o bien tener una residencia afectiva por algún tiempo determinado en el municipio, tener una edad mínima entre veintiún y veinticinco años, no pertenecer a ningún estado eclesiástico, y no ser ministro de culto religioso. En algunos estados adicionalmente se requiere haber terminado la escuela primaria.

Entre las facultades y obligaciones del funcionario municipal se encuentran las siguientes:

1. Distribuir y difundir el bando de policía y buen gobierno, así como la reglamentación aprobada por el ayuntamiento;
2. Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales;
3. Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento;
4. Proponer al ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos municipales: secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, oficial mayor, encargado de seguridad, encargado de desarrollo urbano y ecología, entre otros;
5. Cuidar y vigilar que se aplique el presupuesto municipal.
6. Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal;
7. Inspeccionar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos.
8. Dar permiso para la expedición de los certificados de uso de suelo urbano, y las licencias y permisos de construcción;

9. Tener bajo su mando a la policía municipal;
10. Coordinar las acciones del registro civil del municipio;
11. Promover la participación ciudadana en los procesos electorales, y
12. Coordinar el reclutamiento para el servicio militar.¹⁷

Como se puede observar tienen inferencia en materia hacendaria municipal, debido a que deben de cuidar y vigilar la aplicación del presupuesto y la recaudación, aspecto importante para la investigación debido a que como se observará más adelante ellos son en su mayoría los que nos proporcionaron elementos clave de las contribuciones recaudadas en los municipios regidos por usos y costumbres.

El síndico municipal

La palabra syndicu, proviene del vocablo latín, que a su vez proviene del griego syndicas, y significa abogado o representante de la ciudad.

El síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal.

Es elegido popularmente por el término de tres años, sin que tenga la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato.

Y en las leyes orgánicas municipales no existe semejanza en los requisitos que deben cubrir los síndicos; al contrario existen diferentes disposiciones, sin embargo prevalece el ser mexicanos por nacimiento, ser originarios del estado o tener residencia de más de seis meses; además de saber leer y escribir.

Dentro de las principales atribuciones se encuentran las siguientes:

1. Proteger y promover los intereses municipales;
2. Representar al ayuntamiento en los litigios;

¹⁷ Idem, pp. 219-220.

3. Cuidar que las autoridades y los servidores públicos no violen las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
4. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería;
5. Hacer visitas de inspección a la tesorería y vigilar que se presente en su oportunidad la cuenta municipal al Congreso local;
6. Vigilar que las multas por infracciones a leyes y reglamentos municipales se depositen en la tesorería;
7. Cuidar que se envíe a la contaduría general del estado, las cuentas de la tesorería municipal;
8. Custodiar el levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles;
9. Acudir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones y decisiones con voz y voto;
10. A falta de agentes del Ministerio Público, realizar las diligencias penales y remitirlas inmediatamente a las autoridades competentes.¹⁸

El regidor municipal

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, es quien rige o gobierna.

Suelen vincularse con los intereses nacionales de la jurisdicción, por lo que representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado mexicano.

Son órganos de gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, tales como los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería, y hasta suplen en caso necesario al presidente municipal.

El número de regidores varía de acuerdo al municipio, sus características económicas y urbanas o al número de habitantes; por lo que cada municipio cuenta con un número de regidores en proporción a sus necesidades y con base a lo que determina la ley orgánica municipal del estado.

¹⁸ Idem, p. 221

De igual forma es electo por votación popular directa, y durará en su encargo tres años, sin poder ser reelecto en el periodo inmediato.

Dentro de las atribuciones del síndico se encuentran las siguientes:

1. Realizar y supervisar las comisiones que le confiera el municipio;
2. Suplir las faltas temporales del presidente municipal;
3. Acudir a las sesiones de cabildo, participando con voz y voto;
4. Integrar la comisión o comisiones que le asigne el ayuntamiento;
5. Asistir a las ceremonias cívicas, y
6. Sugerir mejoras a la estructura y funcionamiento del municipio.¹⁹

El encargado de hacienda pública municipal

Es parte de los servidores públicos superiores municipales, y son designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, tienen una de las funciones más delicadas y complicadas de la administración municipal.

Dentro de las obligaciones principales de este servidor se encuentran las siguientes:

1. Vigilar la hacienda municipal, y observar lo establecido en las leyes;
2. Diseñar el proyecto anual de ley de ingresos municipales;
3. Elaborar el proyecto de presupuesto de egresos, para que el presidente municipal lo estudie;
4. Proponer las políticas y procedimientos para una mejor captación de ingresos;
5. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales y entregar los recibos oficiales correspondientes; además de

¹⁹ Idem, p.222.

supervisar la recaudación de ingresos del municipio por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales;

6. Modernizar los padrones de contribuyentes;
7. Avisar al presidente municipal en su debida oportunidad cuando alguna partida esté por agotarse;
8. Diseñar los calendarios de pago; asó como controlar la documentación que compruebe los egresos del municipio, e informar al presidente municipal mensualmente y por escrito del estado que se guarda;
9. Hacer y llevar la contabilidad de la hacienda municipal por cada uno de los fondos que administre;
10. Realizar el corte de caja y efectuar el recuento de los recursos económicos cada mes, con la intervención del presidente municipal:
11. Presentar los cortes de caja de los ingresos municipales;
12. Cuidar el control de la deuda pública municipal;
13. Calcular los recargos por concepto de rezagos y elaborar notificaciones de pago;
14. Tener actualizados los libros de caja, cuentas corrientes, auxiliares y de registro, que sean necesarios para la debida comprobación de ingresos y egresos del municipio;
15. Vigilar que las multas impuestas por las autoridades municipales, ingresen y se registren en la tesorería municipal;
16. Otorgar al ayuntamiento los datos que pida en relación con el funcionamiento de su dependencia;
17. Tramitar ante el tribunal fiscal del estado, los juicios sumarios, para realizar los remates públicos;
18. Informar de los derechos y obligaciones que tenga el fisco municipal;
19. Revisar los inventarios de los bienes municipales;
20. Proponer al presidente municipal, los anteproyectos de reglamentos y disposiciones sobre ingresos y egresos municipales;
21. Realizar los pagos presupuestales, previa autorización del presidente municipal, y distribuir los recursos de acuerdo con el presupuesto de egresos autorizado por el municipio, y

22. Aplicar la facultad económica- coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas²⁰.

2.6.5. Facultades hacendarias municipales

De la lectura de la fracción IV del artículo 115 de la Carta Magna podemos extraer algunas facultades en materia hacendaria otorgada de manera directa a los municipios.

La primera es como ya se indicó anteriormente, la capacidad de administrar libremente su hacienda, y es una vez que los ingresos determinados en la ley de ingresos respectiva son enterados al erario municipal. El ayuntamiento tiene la facultad plena, ya sea en forma directa o por medio de quien sea autorizado por el cuerpo colegiado para ejercerlo.

Por lo general el tesorero municipal, es quien ejerce con base a las atribuciones legales y en las órdenes y acuerdos dispuestos por el ayuntamiento, los recursos del municipio. De igual forma, esta figura puede autorizar a determinados organismos municipales la realización de las erogaciones necesarias.

En lo que respecta a la elaboración de las leyes de ingresos que aprueban las legislaturas, los ayuntamientos, con fundamento en el tercer párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 tienen la capacidad de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

Una vez que las legislaturas reciben las propuestas las utilizan como base para determinar los renglones relativos a dichas cargas fiscales en la respectiva ley de ingresos.

²⁰ Idem, pp. 223-225.

Obviamente, se trata de una potestad conferida a los ayuntamientos que no es vinculatoria para el Congreso estatal, lo que quiere decir que el Poder legislativo no está obligado a acatar la propuesta en sus términos, sino a tomarla en cuenta.

Por lo general, las legislaturas se guían por dichas propuestas, sin embargo tienen la opción de modificarlas. Y si no recibieron la propuesta del ayuntamiento, la legislatura tiene la facultad de disponer lo que a su parecer convenga.

Otra facultad dispuesta por el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 del texto Constitucional, es la de celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones percibidas por los ayuntamientos.

2.7. El federalismo en materia fiscal

Kaiser, uno de los más grandes expertos en materia de planeación federal²¹, menciona que la futura planeación dentro del régimen federal, tendrá como centro el municipio. Esta medida sería deseable en México, en orden de continuar con el fortalecimiento del sistema federal.

El sistema federal tiene el reto de la correcta distribución de competencias en materia tributaria entre los diversos niveles de gobierno, aunado a las crecientes necesidades económicas por parte de los Estados Federales para atender las grandes necesidades sociales de educación, vivienda, obra pública, salud, obligándose a obtener mayores recursos, robusteciendo la recaudación y debilitando, la de los Estados miembros.

Estas facultades fiscales del gobierno Federal, propician el debilitamiento de los Estados, ya que las Entidades participan de ingresos no por vía de competencia constitucional para el cobro de impuestos, sino a través de participaciones, establecidas en el sistema de coordinación fiscal, el cual no se origina en la

²¹ De acuerdo al libro El federalismo Mexicano.

Constitución, sino en una concertación administrativa entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.

Sin embargo, las subvenciones que otorga el Gobierno federal a los Estados no atenta con la libertad de los mismos, sino con la autonomía de los Municipios, que dependen altamente de los ingresos recibidos de la federación y los Estados.

En México, la mayoría de los Estados de la Federación componen su presupuesto público con un ochenta por ciento de participaciones federales, claro que en algunos Estados es mayor; esta medida no atenta contra el Federalismo, sin embargo lo ideal sería una adecuada distribución en las competencias fiscales entre los poderes; Lo que permitiría la autosuficiencia económica de los Estados y municipios, generando desarrollo económico y equilibrio de la riqueza, siendo ambos un requisito básico para ejercer la verdadera libertad.

Como otro punto, está la obligación para contribuir de los gastos públicos municipales, fundamentado en la fracción IV del artículo 31 y en la fracción IV del artículo 115, ambos de la Carta Magna, es decir contribuir para el gasto público así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa de conformidad con las leyes.

El segundo fundamento, lo indica cada Constitución Política Estatal, consignando en primera instancia, el número de Municipios, su denominación y sus límites, de igual forma su organización hacendaria, los procedimientos de integración, proceso y calificación en las elecciones de los miembros de ayuntamiento, las facultades y obligaciones del presidente municipal, los tipos de servicios públicos que se financian y gestionan de manera directa los Municipios, entre otros.

2.8 Sistema de Coordinación Fiscal

La coordinación fiscal se puede conceptualizar como la participación proporcional que se otorga a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración pueden haber intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Uno de los objetivos del sistema, es evitar la doble imposición a nivel nacional producida por la concurrencia fiscal, debido a la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales que aumentaban la complejidad de un sistema tributario carente de acuerdo entre los gobiernos, sujeto a leyes a menudo contradictorias, basado en cuotas y exacciones desproporcionadas y sustentadas en gravámenes congruentes que ampliaban la carga impositiva para los contribuyentes y para dotar mayores recursos a los Estados y éstos a su vez a los municipios, en virtud de la ley de coordinación fiscal.

Uno de los fundamentos de la coordinación fiscal deriva de la fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna, el menciona que el congreso tiene la facultad para establecer contribuciones, y por otro lado que las entidades federativas participarán en el rendimiento de contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria fiscal determine.

Así mismo establece que las legislaturas de los Estados fijarán el porcentaje que corresponda a los municipios, de sus ingresos por el concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Todos los Estados están adheridos en consecuencia, y por voluntad propia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que implica que los Estados y Municipios renuncien a muchas de las atribuciones tributarias con las que contaban, y a cambio reciben las participaciones y aportaciones federales, esto a través de convenios de adhesión.

El documento jurídico que sustenta este sistema es la ley de coordinación fiscal, publicada en el diario oficial de la federación el 27 de Diciembre de 1978, misma que entró en vigor el 1 de Enero de 1980; la cual prevé la conformación de varios

fondos, participables a las Entidades adheridas al sistema, así mismo considera al sistema de participaciones, como la única forma de coordinación de los impuestos entre las esferas de gobierno.

Los objetivos de la ley de coordinación fiscal son coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre los estados, municipios y el Distrito Federal, las participaciones que les correspondan; fijar reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal, con las bases de organización y funcionamiento.

Convenciones nacionales fiscales

Los primeros intentos para lograr la participación de los gobiernos federal y estatales, se presentaron en las Convenciones Nacionales Fiscal de 1925, 1933 y 1947, posteriormente en 1948 se promulgó la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, y en 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, finalmente, las características de la coordinación fiscal durante el periodo de 1973 a 1979 constituyen no sólo el antecedente más inmediato sino también la base del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Primera convención

La Primera Convención Nacional fue celebrada en agosto de 1925, con el objeto de examinar los principales problemas que afectaban al conjunto de disposiciones fiscales Federales, Estatales y Municipales. Pretendían estudiar la productividad de cada uno de los impuestos creados por cada nivel de gobierno, sin embargo la Convención no contó con bases sólidas para hacerlo, aunque si se crearon comisiones que estudiaron los impuestos agrupándolos de la siguiente forma: Impuestos sobre la Propiedad Territorial, sobre el Comercio y la Industria, Especiales, sobre el Capital, sobre Operaciones Jurídicas y Adquisiciones profesionales.

El principal acuerdo que se tomó en esta Convención fue “desterrar las practicas alcabalatorias, mediante una distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios, a través de reformas constitucionales”²².

Desafortunadamente dicho acuerdo no se llevó a la práctica, pues si bien la Secretaría de Hacienda en 1926, envió al Congreso de la Unión un anteproyecto de reformas constitucionales que contemplaba el reparto de participaciones de los impuestos Federales a los Estados y Municipios, así como la asignación de facultades exclusivas para el establecimiento y percepción de impuestos de la Federación y a los Estados, éste no fue tomado en cuenta, por lo tanto no se modificó el sistema tributario de la Nación.

Segunda convención

La Segunda Convención Nacional se celebró en febrero de 1933. Los acuerdos principales que se tomaron en esta Convención fueron “delimitar la jurisdicción fiscal de los tres niveles de gobierno; establecer las bases de los sistemas estatales y municipales de tributación; constituir la Comisión Permanente de la 2º Convención Nacional Fiscal; reglamentar el sistema de participaciones”. De los acuerdos anteriores sólo se materializó el último de ellos, pues se consideró necesaria reglamentar la forma de distribuir entre la Federación, Estados y Municipios los rendimientos de algunos impuestos federales y estatales, lo que trajo como consecuencia que a las entidades federativas se les otorgaran participaciones del rendimiento de las siguientes contribuciones:

- Impuesto Sobre Energía Eléctrica. Artículo 73 fracción X de la Constitución en el texto vigente entre 1934-1942.
- Producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua-miel y productos de su fermentación y

²² Moronez Hernández, Humberto (p. 40)

explotación forestal. Artículo 73 fracción XXIX inciso 5 subincisos A) al F) de la Constitución vigente a partir de 1942.

- Producción y consumo de cerveza. Artículo 73 fracción XXIX inciso 5 subinciso G) de la Constitución vigente a partir de 1942.
- Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles con tasa Federal uniforme del 1.8% y una tasa máxima para los Estados que aceptaran coordinarse de 1.2%, vigente a partir de 1949.

Tercera convención

El objetivo de la Tercer Convención celebrada en 1947, fue diferente ya que buscaban establecer un sistema coordinado entre la Federación y los Estados, que garantizara la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos de éstos niveles de gobierno, distribuyéndose los rendimientos de los impuestos.

Asimismo, recomendaban "...estudiar e implementar el Plan Nacional de Arbitrios, crear la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios", y es que la importancia de este plan radicaba en tomar en cuenta no sólo las necesidades de la Federación y Estados, sino también de los Municipios, con la finalidad de reafirmar las bases de su autonomía. Donde la Comisión Ejecutiva sería el organismo encargado de vigilar que se cumplieran los acuerdos y recomendaciones de las conclusiones a que se llegó en esta Tercera Convención, integrándose por tres representantes federales, cinco de las entidades federativas, dos de los municipios y dos de los causantes, quienes sólo tendrían voz informativa.

El resultado de esta Convención fue que en 1947 se publicara la Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en 1948 la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, en 1953 la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, y la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren convenio de Coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que entró en vigor en 1954.

Periodo de 1973 a 1979

Durante el periodo de 1973 a 1979, se inició la uniformidad en la aplicación de contribuciones a las principales actividades, derivado de los acuerdos a que se llegaron entre las entidades federativas y el gobierno federal, con el otorgamiento de participaciones como contrapartida a la suspensión o no gravamen de materias que se contrapusiera a las leyes federales; y por otro lado, la coordinación de todos los Estados en materia del ISIM.

Además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público amplió el conjunto de facultades que en materia administrativa delegaba a los Estados, dándoles a partir de 1973 el ejercicio de las facultades de fiscalización, práctica de auditorías, formulación de liquidaciones y la determinación de sanciones, en su caso, en lo referente al ISIM.

Así pues, para 1979 el panorama de las participaciones en impuestos federales era el siguiente:

- Impuestos Federales no participables a las entidades federativas; sobre Tarifas Generales a la Importación y Exportación, Impuesto Sobre la Renta de empresas causantes mayores, ISR de personas físicas, Impuestos establecidos en la Ley General del Timbre.
- Impuestos Federales en lo que sin mandato de la Constitución, la Federación invitaba a los Estados a no establecer o suspender sus propios impuestos que gravaran esas fuentes, a cambio de lo cual recibirían una participación, previa declaratoria federal de que en el Estado no existían en vigor gravámenes sobre la misma materia.
- Impuestos Federales en los que el Estado recibía participaciones, como resultado de la celebración de convenios donde aceptaban restricciones a sus facultades impositivas.
- Impuestos Federales Especiales en los que se otorgaba participación a las entidades federativas, en cumplimiento de la fracción XIX del artículo 73

Constitucional, como en el caso de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y derivados de petróleo, etc.

Este sistema de participaciones presentó las siguientes desventajas:

- Las tasas de aplicación a cada impuesto, así como las de participación a Estados y Municipios variaban en relación a cada gravamen y época, lo que dificultaba su cálculo, liquidación y pago.
- La Federación participaba y pagaba directamente a los Municipios bajo criterios dictados por las legislaturas locales de cada entidad mismos que eran diferentes para cada impuesto.
- Los ingresos de las entidades federativas y Municipios empezaron a depender de las participaciones federales.

El instrumento que da las bases para el sistema de coordinación actual es la Ley de Coordinación Fiscal, que dentro de un sistema jurídico administrativo, a través de convenios, acuerdos y declaratorias, da las pautas para que se establezcan en forma expresa las relaciones fiscales entre Federación, Estados y Municipios.

Su objetivo primordial es salvaguardar e incrementar el ingreso compartido con los Estados y Municipios, cuyo desarrollo y fortalecimiento robustece a la Federación, de las que son partes integrantes. De no existir dicha coordinación en los sistemas fiscales de los tres niveles de gobierno, se correría el peligro social y económico, de no alcanzar el desarrollo que se desea.

Una justificación de la necesidad de coordinación, surge desde el punto de vista de que todos los Estados deben prestar determinados servicios y han de financiarse con las contribuciones que recauden en sus territorios, dada la diferencia de capacidad impositiva que existe entre ellos, el resultado sería que con un mismo nivel de carga fiscal, sólo los residentes de algunos Estados podrían disfrutar un mayor nivel de servicios, o bien si se tratara de mantener uniforme el nivel de servicios, los contribuyentes soportarían cargas fiscales diferentes. Por lo anterior, se crea un sistema de coordinación fiscal integral, basado en una supuesta política de desarrollo regional a través de la distribución equitativa del ingreso federal.

Reforma de 1980

Con la entrada en vigor de esta Ley en 1980, se eliminaron el ISIM y otros impuestos indirectos estatales y municipales a la vez que se creó el Impuesto al Valor Agregado.

También surgieron nuevos convenios y se renovó el sistema de participaciones a los Estados. En 1983, se decretó la Ley Federal de Derechos con el fin de homologar el cobro de estos ingresos en los tres niveles de gobierno. Estos cambios modificaron notoriamente el sistema de reparto de los ingresos entre los tres niveles de gobierno.

Derivado de esta adhesión, como se menciona en el párrafo anterior se publican los anexos a los convenios de adhesión, donde se establecen los impuestos suspendidos a nivel estatal y municipal a partir de 1980.

Entre los impuestos suspendidos a nivel municipal se encuentran²³:

- Impuesto de Diversiones y espectáculos públicos
- Impuesto sobre Anuncios y propagandas
- Impuesto sobre profesiones y ejercicios lucrativos
- Impuesto sobre juegos permitidos, rifas, loterías y apuestas
- Impuesto sobre aparatos fonoelectromecánicos
- Impuesto por Comercio ambulante y semifijo
- Impuesto a Cabarets y centros similares, cantinas, expendio de bebidas alcohólicas
- Impuesto a Explotación, sacrificio, compraventa y esquilmo de ganado

Por lo que desde entonces los ingresos municipales propios se componen fundamentalmente como veremos más adelante por:

²³ Ortiz Ruiz, Miguel, Evolución del sistema de participaciones, 1980-1997, Indetec, Guadalajara, 1998, p. 90

Impuesto Predial, Impuesto sobre adquisiciones de inmuebles, Impuesto sobre fraccionamientos, Impuestos sobre anuncios en la vía pública, por mencionar algunos.

El novel mecanismo de distribución debía asegurar un mínimo de recursos que fuera aceptable por los Estados y Municipios. La Federación se comprometió a resarcir al Estado que al coordinarse en el marco de la nueva Ley recibiera una participación menor que los ingresos que hubiera percibido con el esquema previo. Además, el fondo a repartir entre los Estados sería un porcentaje del total de los ingresos federales, el lugar de aquél que asignaba cuotas distintas para cada impuesto.

Sistema de participaciones

Al realizar un análisis de la evolución de la participación federal de los ingresos netos de transferencias y su relación con los diferentes esquemas de coordinación fiscal, se puede concluir que la sustitución de la concurrencia impositiva por los sistemas de coordinación han significado la pérdida del poder tributario de los Estados, con consecuente dependencia financiera y la disminución de peso relativo en la tributación nacional. Desde que se creó el primer sistema de participaciones en 1942, hasta que todos los Estados se incorporaron a éste en 1973, el peso de la Federación pasó de 71.4% al 90.1%; mientras que el de los Estados se redujo del 23.3% hasta el 8.6% y el de los Municipios de 5.3 a 1.3%²⁴.

Para 1980, las participaciones crecieron un 100% en términos reales, y por el otro lado los ingresos propios decrecieron 19.2% en términos reales, mientras que los de la Federación aumentaron 31%.

²⁴ Esta comparación se realizó con los datos de las siguientes fuentes: Díaz Cayeros, Alberto (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, (p. 120), México: Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, y Pimentel Méndez, Norma Estela (2003), *Análisis Jurídico Administrativo de los Ingresos Municipales* (p. 35), Puebla, México: Universidad de las Américas.

El gran peso de la Federación en los ingresos y la creciente dependencia financiera indican un importante desequilibrio vertical: existe un desajuste entre las necesidades de gastos de los gobiernos de los estados y la distribución de ingresos fiscales potenciales entre los niveles de gobierno.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Este convenio, es un instrumento jurídico administrativo que formaliza la incorporación de una entidad federativa del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Y su composición es uniforme para todas las entidades federativas, sin embargo se pueden adicionar con acuerdos específicos que se incluyen en los llamados anexos.

Su finalidad es operativizar los acuerdos entre el gobierno federal y las entidades federativas para evitar la sobreposición de gravámenes fiscales y coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas públicas.

Sus cláusulas se inscriben en la Ley de Coordinación Fiscal, y el cuerpo central del convenio, así como las cláusulas y acuerdos complementarios o anexos forman una sola unidad jurídica.

Tienen una vigencia abierta y se suscriben individualmente por parte de cada entidad federativa.

La adhesión implica una coordinación tributaria integral con respecto al conjunto de ingresos de la federación y no solamente con alguno de ellos.

La administración de los ingresos federales que pueden realizar los estados no se suscribe en este convenio, sino que es sujeto de otro denominado “Convenio de Colaboración Administrativa”, el cual entró en vigencia a partir de 1980.

El Convenio de Adhesión considera impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es identificable, por ejemplo: al valor agregado, sobre producción y

consumo de cerveza, envasamiento de bebidas alcohólicas, sobre venta de gasolina, al ingreso global de las empresas, entre otros.

En las propias previsiones del convenio se signa la responsabilidad a las entidades para suspender determinadas contribuciones, así como la identificación plena de las mismas.

Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal

La finalidad de este convenio es formalizar la colaboración administrativa que ofrecen o asumen las entidades federativas en materia de gestión de ingresos federales en sus diferentes fases: información sobre contribuyentes, recaudación, fiscalización, cobranza y recuperación de créditos fiscales y asistencia al contribuyente, por mencionar algunas.

El objeto de la colaboración administrativa es reforzar los procesos de recaudación y fiscalización de algunos impuestos, para lo cual se busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, reduciendo los trámites y la cantidad de declaraciones, así como recurrir al apoyo de la banca en los procesos de recaudación.

La suscripción del convenio es potestativa y se celebra en forma individual entre las diferentes entidades federativas que deseen suscribirse.

Actualmente existen varios convenios y anexos, dentro de los más recientes es para permitir que las entidades continúen con las labores de cobro y recuperación de créditos fiscales determinados a nivel federal.

Participación a las Entidades Federativas

Las entidades federativas adheridas al sistema de coordinación reciben un porcentaje de ingresos fijos del Fondo General de Participaciones, el cual está integrado con el 20% de lo que recauda el Gobierno Federal de las propias entidades por concepto de impuestos y derechos y de un 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Bases Especiales de Tributación actualizado desde junio de 1989 hasta junio del ejercicio en el que se distribuya (este monto se distribuirá equitativamente en el año en proporción al 80% de lo recaudado por cada entidad en 1989).

La Recaudación Federal Participable la obtiene la Federación por todos los impuestos y los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos por las devoluciones.

Para determinar la Recaudación Federal Participable no se incluyen las siguientes partidas:

- Los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo gas natural y sus derivados.
- El impuesto adicional del 2% en las demás exportaciones.
- Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa.
- Los impuestos sobre automóviles nuevos.
- La parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en que participen las entidades de acuerdo a las proporciones establecidas en el artículo 3-A de esta Ley: 20% para el caso de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y 8% en tabacos labrados.
- El 80% de la recaudación correspondiente a los Pequeños Contribuyentes de acuerdo al artículo 3-B de la Ley de Coordinación.
- El excedente de los ingresos que obtenga el Gobierno Federal por aplicar una tasa superior de 1% a los ingresos por la obtención de premios que establecen los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

- La recaudación obtenida por las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diesel que obtenga el Gobierno Federal de acuerdo con lo que establece el artículo 4-A de la LCF así como, el Fondo de Extracción de Hidrocarburos establecido en el artículo 4-B de la LCF.

En los primeros años, el Fondo General de Participaciones tuvo el propósito de resarcir y compensar los ingresos que las entidades dejaron de percibir por su incorporación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En una segunda fase (1984-1986) se utilizó para tratar de incentivar la recaudación de las entidades federativas. En una evolución posterior del sistema, se eliminó la restricción de la suma 0 entre 1987 y 1989, sin resultados positivos. A partir de 1990 se inicia la transición hacia la fórmula actual que pretende ser equitativa, incentivar la recaudación y compensar a las entidades que menor cantidad de participaciones reciben, la mayoría de los estados reciben una mayor participación como resultado de una compensación, a falta de eficiencia recaudatoria o por el número de pobladores.

Con la reforma de 2008, los incentivos que entrega la Federación por el concepto de fondos de aportación se dieron en razón de la capacidad de crecimiento económico de las entidades federativas y por el esfuerzo de recaudación fiscal que efectuaron los gobiernos estatales, sin embargo estados como Michoacán, Oaxaca o Chiapas que presentan un crecimiento lento, no recibirían un beneficio sostenido de las participaciones federales.

Al modificar los esquemas de distribución del Fondo General de Participaciones se planteó distribuir 60 por ciento en proporción directa al crecimiento del Producto Interno Bruto de cada entidad, 30% con base en los incrementos de la recaudación local y 10 por ciento en función del nivel de recaudación local.

En términos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de los principales logros del sistema de participaciones es la reducción de su inequidad, pues en 1980 existía una diferencia de 15 a 1 en las participaciones per cápita que recibía el estado más “favorecido”. Esta diferencia se redujo de 7.4 veces a 1 para 1990 y de 3.9 a 1 para 2002.

Los cambios en el cálculo del fondo es que antes se distribuía en 3 partes:

1. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes de la entidad
2. El 45.17% en base al coeficiente de participación para el año comparado con lo recibido en años anteriores.
3. El 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada Entidad, suma de las anteriores.

Ahora se constituye de la siguiente forma:

La participación del fondo por Estado más el incremento entre el fondo general de participaciones de un año con otro, por 3 coeficientes:

1. 60% del c1
2. 30% del c2
3. 10% del c3

Como quiera que sea representan el 20% del fondo general de participaciones, pero el efecto en cada Estado es diferente de acuerdo a qué tan productivos y qué tan grande sea su población, ahora se pretende que con la parte compensatoria, las entidades queden justo con los ingresos que requieren para cubrir las necesidades que plantean los fondos.

Las entidades también participan en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la Recaudación Federal Participable, en el 50% de los productos del Gobierno Federal relacionados con bienes o bosques que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, cuando provenga de venta, explotación o arrendamiento de terrenos o bosques nacionales.

Y el fondo de fiscalización se determina con un monto equivalente al 1.25% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio.

Los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones se determinan con base a la participación por entidad recibida en 2007, el Producto Interno Bruto (PIB) del último año que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad, el PIB de la entidad anterior al último publicado, el importe de la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad en el año (se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se

recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua), un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad y la última información oficial de población.

En algunos ejercicios se ha reformado la Ley para autorizar a los gobiernos estatales el cobro de ciertos gravámenes:

- La derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles, que le otorga capacidad a los estados para legislar sobre esta materia sin limitaciones (1996).
- La reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para otorgar competencia a los estados para crear un impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje (1996).
- Las reformas a la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que permite a los estados gravar con impuestos locales los vehículos de menos de 10 años de antigüedad, pues ya tenían potestad para gravar los de más de 10 años (1997).
- Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para que los estados puedan establecer derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos cuyos giros sean la expedición de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles en la vía pública (1996).
- Las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta que implicó la disminución del impuesto federal por los ingresos derivados de loterías, rifas y concursos del 21 al 15% en el caso de que a nivel estatal se establezca un impuesto de 6% sobre la misma base, para uniformar la carga a nivel nacional (1996).
- El restablecimiento de la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos a petición de los estados y en consideración al efecto negativo que podría tener la competencia fiscal que derivaría en la eliminación gradual del impuesto. Con el objeto de fortalecer las haciendas estatales, los ingresos recaudados por este impuesto corresponden en su totalidad a los estados (1997).

- El establecimiento de la auditoría y fiscalización conjunta de Federación y estados sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo de las empresas (IMPAC), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), sólo a contribuyentes del régimen simplificado del ISR. A los estados se les entregará el 100% del monto efectivamente pagado de los créditos que sus funcionarios determinen en las auditorías del IVA, el 75% en las del ISR e IMPAC y 100% en las del IEPS (1997).

Estas reformas transformaron profundamente el sistema de financiación de los Estados, fomentan la participación en funciones administrativas en impuestos federales, aumentaron el poder tributario de los estados en materia de adquisición de inmuebles, servicios de hospedaje de tenencia de automóviles y le otorgaron a los Estados poder para gravar la adquisición de automóviles nuevos.

Cada Estado decide si ejerce estas nuevas facultades, y actualmente hay bastante diversidad en cuanto a las contribuciones de cada Entidad.

Participación a los Municipios

Los municipios participarán en el rendimiento de las siguientes contribuciones de conformidad con el artículo 2-A de la Ley de coordinación fiscal:

- 0.136% de la Recaudación federal participable, de los Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

Para ello se tomarán como variables el importe de las participaciones del municipio en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo, la recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo y la recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.
- 1% de la recaudación federal participable de la siguiente forma:
 - a. El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
Dicho fondo considera como variables para su determinación la participación del fondo recibido en 2007, la recaudación local de predial y de los derechos de agua de la entidad en el ejercicio, la población de la entidad. Y no será aplicable en caso de que en el año que se calcula el monto de dicho Fondo sea

inferior al obtenido en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo de Fomento Municipal en el 2007.

- b. El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos. Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo a lo establecido por las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las otras cantidades que correspondan a los Municipios se pagarán directamente por la Federación.

Los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas.

3. Los Usos y Costumbres

3.1. Introducción

Los estudios antropológicos de la ley son un tema que obsesiona a los investigadores y estudiosos de los estados nacionales modernos e industriales porque desean conocer la diversidad de sistemas políticos, sociales y económicos y la pluralidad de los sistemas judiciales y administrativos.

Todos los pueblos del mundo tienen sistemas normativos internos que regulan y ordenan la vida social, pudiendo ser pueblos pequeños, como es el caso de los Yanomame, en el Amazonas, o de los esquimales del casquete ártico, los cuales tienen normas y principios para gobernarse y para regular la vida cotidiana, comunitaria y étnica.

De cualquier forma, la Religión, el Derecho y la Filosofía, la Antropología y la Sociología, entre otras disciplinas, tratan de los usos y costumbres en el ámbito de sus respectivas esferas de influencia y consideran el valor de aquéllos desde ángulos diferentes.

Los especialistas coinciden en muchos puntos, discrepan de manera profunda sobre otros. De un modo general reconocen la gravitación de la fuerza de la costumbre en la norma jurídica y de un modo particular difieren en cuanto a la eficacia de ella, frente a la Ley escrita.

Algunos admiten que la costumbre es derogatoria de la ley; otros, que sólo llena los vacíos dejados por aquella. No pocos demuestran, con ejemplos claros, concisos o concretos, cómo la costumbre ha derogado normas del ordenamiento jurídico vigente; y no son menos los que, a su vez, afirman que no es ella, sino la propia voluntad del legislador, del juez o del funcionario facultado, quien le resta valor a la ley escrita.

Los criterios tan coincidentes o diferentes, son muestra de la libertad psicológica que pone una nota típica de alteridad en la controversia, mostrando como algo muy natural el que la absolución de posiciones se verifique, en las diversas ramas sociales.

Algo que se debe comentar es que a un pueblo conquistado, como es el caso de México se le imponen nuevas leyes; sin embargo no desaparecen del todo sus costumbres; en cuyo caso se practican a escondidas de las autoridades cuando se contraponen a la legislación vigente.

Cualquiera que sea la vertiente, existe un punto clave: la existencia de la costumbre como fuente del Derecho.

3.2. Definición de Usos y Costumbres.

Por lo general, existe un vacío respecto al análisis de los estudiosos en la distinción entre costumbre, hábito, uso y tradición. Estos términos aparecen mencionados con frecuencia por los tratadistas, pero sin mayores aclaraciones acerca de su significado.

Como primer punto se debe saber que el derecho consuetudinario, también llamado usos y costumbres, es una fuente del derecho.

Y la costumbre—de costumne-, de acuerdo al diccionario de la Lengua Española²⁵ se define como el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie o práctica muy usada y recibida, que ha adquirido fuerza de precepto.

El diccionario distingue la costumbre contra la ley, que es la que se opone a ella; fuera de la ley, que es la que se establece en materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes, y según la ley, que es la que corrobora y desenvuelve los preceptos de ella.

Otros autores hablan de costumbre en tres formas: contra ley, cuando no ha sido admitida nunca por el Derecho escrito, o si la ha admitido momentáneamente, la derogó o abrogó después por actos contrarios a ella; fuera de ley, como la que decide los casos que no han sido previstos por la ley; y según la ley, como aquella que

²⁵ Real Academia Española, 17^o edición, Madrid, 1947.

suponiendo una ley ya existente, la opone en observancia y ejecución, o si es ambigua, la interpreta y fija su sentido²⁶.

La ley 1ª, título 2º, partida I, de Alfonso El Sabio la define como “Derecho o fuero que non es escrito; el qual han usado los homes luengo tiempo ayudándose de él en las cosas o en las razones sobre que lo usaron.”

Garrido Falla admite también la clasificación tripartita señalando que, por tradición, y según la relación que se encuentra con la norma escrita, la costumbre se clasifica en costumbre según la ley (*secundum legem*), supletoria de la ley (*praeter legem*) y contraria a la ley (*contra legem*). Esta última para el caso de España no aplica, porque por ejemplo existe el artículo quinto del Código Civil de la península, cuyos términos no admiten dudas: “Las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores y no prevalecerán contra su observancia el desuso ni la costumbre o la práctica en contrario”²⁷.

Este precepto es muy similar al contenido en el artículo 17 del Código Civil Argentino, para el que tampoco la costumbre puede derogar la ley. Su texto es claro: “Las leyes no pueden ser derogadas en todo o en parte, sino por otras leyes. El uso, la costumbre o práctica no pueden crear derechos sino cuando las leyes se refieren a ellos”. No obstante lo cual, como se verá luego, varias disposiciones del mismo código admiten la fuerza de la costumbre.

Para el Código canónico la costumbre es el derecho no escrito, introducido por el modo constante de obrar del pueblo cristiano o de una comunidad eclesiástica y confirmado por el Superior eclesiástico competente²⁸.

La iglesia no admite la fuerza jurídica de la costumbre, por cuanto reconoce que aquélla deriva sólo de la potestad y voluntad del legislador. Y necesita el requisito ineludible del consentimiento del Superior o de la ley para introducir una costumbre obligatoria.

²⁶ Fernández de León, Gonzalo, *Diccionario Jurídico*, 2ª edición, Buenos Aires, 1961.

²⁷ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de D. Administrativo*. 3ª edición, Madrid, 1964.

²⁸ Código de Derecho Canónico, Biblioteca de Autores Cristianos. 6ª edición, Madrid, 1957.

Para Bielsa es derecho consuetudinario aquél que no ha sido objeto de sanción legislativa, sino que se ha formado por la costumbre jurídica. Este derecho está constituido por un conjunto de reglas jurídicas tradicionales, más o menos arraigadas en la conciencia del pueblo, o de parte de él, o de los órganos del Estado²⁹.

Es decir, este tratadista considera que la costumbre reconoce tres orígenes: el pueblo, parte del pueblo y los órganos del Estado. En este último caso, se estaría frente a un derecho consuetudinario administrativo, creado exclusivamente por los órganos del Estado y al que le asigna el mismo valor que al que deviene del pueblo o de parte de él.

Son normas jurídicas que se desprenden de hechos que se han producido repetidamente en el tiempo en un territorio concreto. Tienen fuerza vinculante y se recurre a él cuando no existe ley (o norma jurídica escrita) aplicable a un hecho.

Los orígenes del Derecho Consuetudinario se entierran en los mismos orígenes de lo que entendemos por sociedad.

Consiste en un producto de la conciencia social, trasunto de gran número de imponderables históricos, que escapan al control y al análisis pormenorizado de los estudiosos.

La costumbre, es la expresión espontánea del instinto jurídico de un pueblo, bastando éste para formar su conciencia jurídica, sin necesidad de que exista un ordenamiento jurídico oficial que establezca las normas de la humana convivencia.

Esa conciencia jurídica de los pueblos, que se manifiesta en las costumbres, encuentra después un órgano más adelantado en la interpretación de los jurisprudencias. Éstos, de cierta manera, concentran en sí mismos la conciencia jurídica del pueblo y le proporcionan una forma más definitiva y precisa.

²⁹ Bielsa, Rafael, *Compendio de Derecho Público*, Buenos Aires, 1952.

Otro tratadista, Fiches, concibe a la costumbre como una antigua forma de regulación colectiva. En los grupos primitivos está la fuente más vigorosa de poder social³⁰. Y completa su pensamiento al puntualizar que en los orígenes de la sociedad la norma se presenta como un hecho consuetudinario. El hombre se adapta, por hábito sin reflexión prácticamente, a la formación consuetudinaria, que le permite evolucionar en sentido material, moral y espiritual. De ese progreso se van deduciendo otros tipos de normas, y así nacen las morales, los preceptos jurídicos y las convenciones sociales.

La costumbre es una fuerza que crea al Derecho. No nace por generación espontánea, ni se manifiesta con rapidez. Obra con lentitud, por acumulación de décadas y siglos (Longa consuetudo, inveterata consuetudo, afirmaban los romanos). Tiene su apoyo en la tradición.

El pueblo pues, tiene conciencia jurídica como ya se mencionó, y puede crear la costumbre consuetudinaria con fuerza de ley, aunque no haya sido escrita. Y hasta en el caso de serlo, no pierde su condición de costumbre, por más que se la incluya en un tratado, compilación o repertorio.

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua no establece una distinción muy clara entre hábito y costumbre, pues considera al primero como repetición de actos de la misma especie, con los que no dice nada sobre la diferencia que todos los lingüistas reconocen existe entre ambos términos.

Respecto al significado de uso, menciona que es la “forma del derecho consuetudinario inicial de la costumbre, menos solemne que ésta y que suele convivir como supletorio de algunas leyes escritas”.

Podría sostenerse que el uso es una práctica observada con frecuencia dentro de límites más estrechos que la costumbre, con el propósito de satisfacer intereses particulares.

Al uso lo impondría la conveniencia persona; a la costumbre, una fundamentación psicológica que la hace necesaria y le asigna fuerza de verdadera norma jurídica.

³⁰ Siches, Luis Recasens, *Tratado de Filosofía del Derecho*. Barcelona, 1936.

El uso conviene a un grupo, a un sector, a una parte del todo; la costumbre conviene a la comunidad. El uso tendería a satisfacer los intereses en determinadas esferas; la costumbre, el de todos los individuos; el uso sería una práctica beneficiosa para todos. El uso puede no ser observado; la costumbre no observada acarrearía sanciones morales para el transgresor, por ejemplo, el repudio de la comunidad.

Tradición y Costumbre:

No es lo mismo tradición que costumbre. La definición del diccionario real no satisface el afán del jurista, ni del lingüista, porque es incompleta e imprecisa. De todos modos, habla de la tradición como de algo que se transmite de padres a hijos.

Goldschmidt es más preciso “Se diferencia, dice, la tradición de la costumbre en que ésta, en cuanto constituye derecho legal, nunca es determinada en la materia u objeto por mandato propio y expreso del legislador competente, ni promulgada formalmente por escrito o de palabra, sino que la materia u objeto de la costumbre misma se define y determina por el uso que consiste en hechos, no en escritos, ni en palabra, siendo después confirmada por el consentimiento del legislador”³¹.

Debiera estimarse erróneo sacar el concepto de tradición del ámbito sociológico al que pertenece por derecho propio, para transplantarlo al de la costumbre consuetudinaria al que es ajeno por antonomasia.

Tradición, hábitos, usos y costumbres son términos que si bien, a veces, se implican no deben ser confundidos. Cada uno de ellos tiene su propia y peculiar significación, aunque la trama sutil de ciertas interpretaciones pueda encerrarlos en el mismo sentido.

En consecuencia cuando se habla de costumbre como fuerza derogatoria de la ley, hay que hacerlo de aquella cuya violación acarrea una sanción legal. Por tanto, no es

³¹ Goldschmidt, *Introducción al Derecho*, Buenos aires, 1962.

la costumbre social, usos y convencionalismos sociales, ni la tradición, pues ninguno de ellos obliga jurídicamente a nadie.

3.3. Elementos de los Usos y Costumbres

La doctrina actual ha logrado identificar dos elementos imprescindibles para que una conducta califique como costumbre y tenga efectos jurídicos:

Elemento material

El elemento material u objetivo, consiste en la repetición prolongada, generalizada y constante de ciertos actos exteriores. La conducta constituyente de la costumbre puede ser un acto positivo, sea una acción, o un acto negativo, sea una abstención. Por esto se habla de una costumbre activa y de una costumbre pasiva.

Sólo puede considerarse costumbre un comportamiento realizado por todos los miembros de una comunidad. Se debe tener en cuenta que cuando hablamos de comunidad, lo hacemos en el sentido más estricto posible, aceptando la posibilidad de la existencia de comunidades pequeñas. Así mismo esta conducta debe ser una que se repite a través del tiempo, es decir, que sea parte integrante del común actuar de una comunidad. Difícilmente se puede considerar costumbre una conducta que no tiene antigüedad, una comunidad puede ponerse de acuerdo en repetir una conducta del día de hoy en adelante pero eso no la convierte en costumbre, la convierte en ley.

Elemento psíquico

El elemento psíquico o subjetivo consistente en decir que los individuos al constituir por sus actos la costumbre, lo hacen convencidos de ejecutar una norma ya en vigor, cumplen con un deber o ejercen un Derecho; en otros términos: los actos constituyentes de la costumbre se presentan con la pretensión subjetiva de estar en

conexión con la aplicación de las normas, sea para la ejecución de las obligaciones o para el ejercicio de derechos. Es éste el elemento correspondiente, en Derecho consuetudinario interno, a lo que la doctrina del Derecho romano llama “*opino juris sive necessitatis*”; esto quiere decir la convicción de que los individuos no actúan libremente sino obligados o autorizados a realizar actos constituyentes de la costumbre creadora de Derecho; obligados o autorizados por una norma supuestamente válida. A la doctrina dominante le parece que ahí se pone en movimiento la realización de las normas del Derecho internacional. Pero si los sujetos, al realizar estos actos, piensan que al efectuarlos ejecutan desde ese momento un Derecho positivo, se equivocan; pues ese Derecho se encuentra aún en una etapa de su creación. El sentido subjetivo con el cual se acompaña al acto no responde, evidentemente, a un sentido objetivo.

Todos los miembros de una comunidad, deben considerar que la conducta común a todos ellos tiene una autoridad, de tal manera que no puede obviarse dicha conducta sin que todos consideren que se ha violado un principio que regulaba la vida de la comunidad. En ese sentido, es claro que existen conductas cuyo uso es generalizado y muy repetitivo pero que no constituyen costumbre en tanto no tienen emparejado el concepto de obligatoriedad. Eso diferencia al derecho de la moral y la religión.

Solo con la confluencia de estos dos elementos es que podemos considerar que nos encontramos frente a una costumbre como fuente de derecho, es decir, fuente de derechos y deberes.

3.4. Sujetos del derecho consuetudinario

El derecho consuetudinario se caracteriza por el hecho de que sus normas no son creadas, como las leyes del Derecho interno, por órganos especializados, centralizados. Las normas del Derecho consuetudinario son creadas por los actos de los sujetos obligados o habilitados por esas normas. Los órganos creadores de normas y los sujetos sometidos a esas normas son idénticos. El legislador coincide con el sujeto de Derecho.

Esto significa que la formación consuetudinaria del Derecho es una creación descentralizada, en tanto que la legislación es una creación centralizada de normas.

Conforme a la doctrina dominante los Estados, como tales, representados por sus órganos competentes en sus relaciones con los otros Estados, por sus órganos internacionales, son los creadores del Derecho consuetudinario internacional.

El acto por el cual se funda la costumbre debe ser efectuado por el órgano competente de un Estado o comunidad jurídica.

Esto quiere decir que existen dos sujetos en el derecho consuetudinario:

- ii. El sujeto activo: es tanto el órgano creador de normas, que a mi particular parecer es tanto el Estado en su papel de legislador de normas, como la Autoridad de la comunidad de la cual se reconoce el derecho consuetudinario, la cual está a expensas del reconocimiento de sus atribuciones por parte del primer sujeto mencionado, sin embargo no es un requisito indispensable para que su facultad sea efectiva, simplemente es a través de éste que se perfecciona su ámbito de validez como sujeto activo.

Al mismo nivel se encuentran las autoridades u organismos internacionales que proponen mediante la emisión de criterios o normas el reconocimiento del derecho consuetudinario.

- iii. El sujeto pasivo: son los pobladores de la comunidad sobre la cual se aplica el derecho consuetudinario, es decir la indígena o las etnias locales.

3.5. El derecho tributario

Para conocer las fuentes del derecho tributario es adecuado comprender qué es el Derecho tributario y de donde emana, por lo cual se hacen las siguientes anotaciones.

El Estado para la satisfacción de sus funciones propias de derecho público requiere de recursos económico, los puede obtener de su propio patrimonio o del patrimonio de particulares, estando éstos obligados a proporcionárselos.

Esta obligación se llama Jurídico – contributiva o tributaria, que es aquella en virtud del cual los particulares están obligados a contribuir en la forma y términos que las leyes señalen, a la integración del gasto público y el Estado tiene el derecho de exigir esas contribuciones.

Las aportaciones de los contribuyentes, los mecanismos que se establezcan para su recaudación, administración, control y erogación de los medios que requiere el Estado están reguladas por normas jurídicas.

El derecho financiero, se ha definido como el conjunto de normas que regulan la actividad económica del Estado en sus diversos aspectos, obtención, gestión, y erogación de lo que requiere el Estado para subsistir.

El derecho financiero se divide en derecho fiscal y derecho tributario.

El derecho fiscal es el conjunto de normas jurídicas que regulan el establecimiento de contribuciones.

El derecho tributario es el conjunto de normas jurídicas que regulan el establecimiento de contribuciones y la relación jurídica fisco- contribuyente, señalando derechos y obligaciones, infracciones y sanciones.

Margain Manatou menciona que no deben usarse estos conceptos como sinónimo, en virtud de que las disposiciones fiscales aplican a los impuestos, tributos en general y a otros ingresos del estado como productos y aprovechamientos, por lo que debe llamarse la materia derecho fiscal.

Lobato no comparte esta opinión, ya que menciona que todo lo relativo a las contribuciones aplica a otros ingresos del estado, pero por razones prácticas de cobro y no por la naturaleza misma de los ingresos.

Existe un criterio del poder judicial ubicado en el tomo LXXII de la quinta época que habla de créditos fiscales y hace mención a que por materia fiscal debe entenderse lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de infracciones a las leyes que determinan dichos impuestos.

Aunque una multa pertenezca al fisco, no le imprime naturaleza fiscal a la resolución, por lo que el tribunal fiscal sólo puede conocer de inconformidades contra las leyes fiscales.

Creo que lo más correcto es decir derecho tributario ya que queda en sentido amplio la función del Estado, puesto que no implica únicamente el establecer contribuciones, sino la definición del resto de obligaciones o facultades, tanto del fisco como del sujeto pasivo.

3.5.1. Las fuentes del derecho tributario

El derecho tributario puede tener diversas fuentes, las cuales son utilizadas comúnmente para designar su origen.

Serra Rojas, afirma que las fuentes del derecho son procedimientos, formas, actos o hechos y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general.

Las fuentes del Derecho conforme a García Maynes son tres:

- Fuentes formales: son los procesos de creación de las normas jurídicas.
- Fuentes reales: los factores, elementos y circunstancias que determinan el contenido de las normas.
- Fuentes históricas: los documentos que contienen el texto de una ley o conjunto de leyes.

Andreozzi, clasifica las fuentes formales del Derecho tributario en:

- Preconstitucionales: son aquellos principios que se aplican cuando la sociedad no está constituida en base en un código político y es la costumbre la que dicta la conducta a seguir.

- Constitucionales: son las que se presentan desde el momento en que la sociedad se encuentra organizada de acuerdo a un código político y de éste derivan todas las leyes consideradas como secundarias respecto del mismo.
- Doctrina y jurisprudencia: la doctrina ha sido la que a través del tiempo ha venido aislando la figura del tributo hasta obtener su correcta caracterización jurídica, y la jurisprudencia le ha quedado solamente la tarea de caracterizar los matices de la tarea encomendada por la doctrina.

Por su parte Giannini considera que las fuentes formales del derecho tributario son:

- La ley: la cual es la fuente formal por excelencia y es la manifestación de la voluntad del Estado, emitida por los órganos a los que más especialmente confía la constitución la tarea de desarrollar la actividad legislativa.
- El reglamento: se distingue formalmente de la ley en que, aún conteniendo como éste normas jurídicas, no emana de los órganos legislativos, sino de los órganos administrativos del Estado, separando en 3 tipos a los reglamentos: para la ejecución de las leyes, para el ejercicio de las facultades que al poder ejecutivo corresponde, y para la organización y funcionamiento de la administración del Estado.
- La costumbre.
- Los convenios internacionales: medios en virtud de los cuales dos o más naciones determinan su competencia para el establecimiento y percepción de tributos.

De acuerdo a la clasificación de Norberto Bobbio son tres fuentes;

- Directas: es la ley, la fuente directa del derecho en los ordenamientos estatales modernos
- Indirectas: la costumbre
- Secundarias: como los reglamentos y actos contractuales entre los particulares.

3.5.2. Fuentes del derecho internacional

Es momento de estudiar las fuentes de derecho consideradas por las legislaciones locales de diversos países, para ello es adecuado contemplar lo siguiente:

En materia de Derecho internacional, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia enumera como fuentes a:

- Los tratados, que pueden ser bilaterales o multilaterales, y rigen las relaciones entre los Estados.
- La costumbre internacional.
- Los Principios generales del Derecho.
- Las opiniones de la Doctrina.
- Se reserva, a pedido de parte, la posibilidad de fallar ex aequo et bono (según lo bueno y lo equitativo).

Además, es posible mencionar también a:

- Los actos unilaterales de los Estados.
- Los actos y resoluciones de las Organizaciones internacionales.

En muchos casos la doctrina habla también del ius cogens. Son aquellas normas que la comunidad internacional en su conjunto entiende de obligado acatamiento y que sólo pueden ser revocadas por otra norma del mismo carácter. Estas disposiciones tienen reflejo en los artículos 53 y 64 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Pero, en último término, las normas de ius cogens son objeto de discusión y algunos países no reconocen su existencia.

A continuación se enuncian y en algunos casos se describen las fuentes del derecho en varios países del mundo, los cuales fueron seleccionados por considerar dentro de sus fuentes a la costumbre, con el objetivo de tener un panorama de las fuentes de derecho a nivel internacional.

España

Las fuentes del derecho positivo español, son: la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

La primer fuente legal de su ordenamiento tributario es la constitución.

Por debajo de la constitución se encuentran los tratados internacionales, los cuales tienen validez oficial una vez publicados, y formarán parte del ordenamiento Español; teniendo mayor interés los tratados bilaterales para evitar la doble tributación, los cuales para su ejecución deben seguir un procedimiento. Junto con esta clasificación entra el acuerdo suscrito con la iglesia católica el 3 de enero de 1979 por sus repercusiones fiscales.

Uno de los tratados más importantes en España, es el de adhesión a la comunidad europea.

La siguiente fuente es el derecho comunitario, se refiere a las normas comunitarias creadas en el tratado de Roma cuando se constituyó la Comunidad Europea así como las normas producidas por el órgano legislativo de la Comunidad, e incluye reglamentos, directivas y decisiones. Las directivas hablan de la armonización fiscal en la comunidad.

Posteriormente vienen varias fuentes de menor relevancia, como son:

- Actos con fuerza de ley: son los decretos legislativos, donde el parlamento puede dictar norma con carácter de ley.
- Decretos leyes: permite regular aspectos singulares del sistema tributario en casos de urgencia.
- Reglamentos: como normas de desarrollo y para permitir la ejecución de las leyes.
- Ordenanzas locales y circulares emitidas por los ministerios de hacienda.

Argentina

En el derecho argentino las fuentes del derecho son:

La ley: La Constitución de la Nación Argentina, que rige actualmente a la República Argentina, fue aprobada por una asamblea constituyente en 1853. Esta Constitución ha sido reformada siete veces, siendo la última llevada a cabo en 1994.

La jurisprudencia: Aunque no exista la obligatoriedad del precedente, las decisiones de los tribunales suelen ser mantenidas de hecho por el propio tribunal que las dicta y por otros tribunales de igual o inferior categoría. Por ello requieren unificar criterios bajo 3 concepciones:

- El recurso de casación: juzga acerca del derecho, cuestiones de hecho las deciden los tribunales de instancia. El tribunal de casación resuelve por sí el litigio, dictando la Sentencia definitiva.
- El recurso extraordinario: no podrán ser interpretadas por los tribunales de una provincia de cierta forma y por los de otra, de una manera distinta. La Corte Suprema asegura que la Constitución y las leyes nacionales tengan un mismo significado en todo el país.
- Tribunales Plenarios: se produce cuando todos los jueces de las Salas de la Cámara de Apelaciones unifican una prudencia para evitar sentencias contradictorias.

Los usos y costumbres: En el Derecho Argentino, la costumbre sólo es creadora de normas, cuando las leyes así lo disponen.

Principios generales de derecho: Consisten en presupuestos del orden jurídico, que inspiran su existencia, tales como la equidad, la buena fe, la solidaridad, o la prohibición del abuso del derecho.

Los tratados internacionales son fuente del derecho argentino, derivado del comentario de la propia constitución argentina, del artículo 75 inciso 22 el cual menciona que tienen rango constitucional.

Inglaterra

En Inglaterra, las fuentes del derecho son las siguientes:

La Jurisprudencia: conocida como el case law, es más antigua que la ley, y tiene una gran importancia dentro del sistema legal inglés, los jueces están obligados a emitir opiniones soportadas con criterios de jueces anteriores, es por ello que desde 1870 se emiten los law reports, que contienen todos los criterios para emitidos.

- Ratio decidendi: Es la declaración que contiene la resolución en cuanto a la ley aplicada a un problema legal. Es la parte central de la decisión donde surge el derecho.
- Obiter dictum: Son las opiniones e informaciones que el juez incluye en la sentencia sin dejar de contribuir, no son determinantes.

La Legislación: están al mismo nivel que la jurisprudencia, emanan del parlamento o de la reina, el cual tiene el poder de promulgar, revocar o alterarlas como les convenga. La norma que contiene la ley será plenamente vigente cuando esta se aplique o interprete por los tribunales, es decir solamente se citara pero será válida la interpretación que de ella se haga en la sentencia.

La Costumbre: Fuente secundaria del derecho inglés en virtud de que este derecho es eminente jurisprudencial y no consuetudinario.

La Razón: Es un sistema eminente jurisprudencial. Se conoce y reconoce a la razón como la misión de actuar como una fuente subsidiaria una del derecho, destinada a colma (resolver las lagunas del sistema jurídico Ingles. La razón tiene por objeto buscar la lógica, cuando no existe un precedente o una costumbre obligatoria, pues busca la seguridad jurídica y la justicia como parte fundamental del derecho.

Canadá

Las fuentes más importantes son la ley y la jurisprudencia:

La ley se conforma por la constitución, que es de 1982, documento complejo de origen en la anterior ley inglesa. Además tienen un parlamento en Canadá y diez en las provincias.

Las provincias pueden legislar respecto a derecho privado, lo cual provoca diferencias entre las leyes de cada una. Es por ello que se propuso un sistema conocido como leyes- tipo donde se dan las bases y referencias a seguir por las leyes de cada región, sin embargo no ha tenido éxito.

La jurisprudencia, la cual al redactar las sentencias los jueces de Canadá consignan los hechos, los puntos legales y los motivos de su decisión, lo cual puede convertirse en precedente que otros jueces deben tener en cuenta en casos similares.

Otras fuentes del derecho con menor importancia son la doctrina, la costumbre y la moralidad.

Japón

En un principio el Japón, estaba regido por un conjunto de normas cuya razón de ser derivaba tanto de los usos como de la moral, que regulaba, en todas las circunstancias de la vida, la conducta que los individuos debían observar en sus relaciones recíprocas. Estas normas de comportamiento se llamaron giri.

Legislación: La fuente más importante del derecho japonés es la legislación, el sistema legal de Japón se basa en primer lugar en el derecho codificado, esto no significa que los criterios de la Corte carezcan de importancia, por el contrario, los juzgados los respetan y los siguen como una de las fuentes primarias, ya que nuevas reglas de derecho surgen de los casos resueltos por los jueces.

Precedentes jurídicos: Las sentencias y decisiones de la Corte Suprema, así como de otros tribunales menores son estudiados y comentados por los litigantes y doctrinarios, esos comentarios son publicados en obras legales e influyen en las resoluciones que dictan los jueces. Las sentencias de la Corte son seleccionadas y publicadas por una comisión de precedentes.

Costumbre: siempre que no sea contraria al orden público, ni a la moral y puede equipararse a la ley cuando la misma ley incluya los supuestos.

Doctrina.

Medios alternativos de solución de controversias: Es importante señalar que los japoneses prefieren arreglos extrajudiciales para solucionar una controversia, ya que el proceso judicial presupone y admite disputas y para los grupos tradicionales el litigio se considera como moralmente indebido, por lo que las partes en conflicto prefieren arreglar sus diferencias por medio de la autocomposición y la conciliación, lo cual ha tenido mucho éxito en Japón.

Son aquellos procedimientos que buscan la solución a los conflictos entre las partes, ya sea de manera directa entre ellas (o con el nombramiento de agentes negociadores, como es el caso de la negociación) o mediante la intervención de un tercero imparcial (como son los casos de la mediación, la conciliación y el arbitraje).

- La negociación: A juicio de Pinkas Flint Blank, la negociación es un proceso de comunicación dinámico, en merito del cual dos o más parte tratan de resolver sus diferencias e intereses en forma directa a fin de lograr con ello una solución que genere mutua satisfacción de intereses. Estas diferencias deben ser resueltas por las partes aprovechando los distintos valores que cada una de ellas asigna a la toma de decisiones.
- La mediación: constituye una variante del proceso de negociación. Si bien aplica a esta las mismas reglas generales, difiere de la negociación en que entra en escena un tercero denominado mediador. El rol del mediador es el de un facilitador, quien recoge inquietudes, traduce estados de ánimo y ayuda a las partes a confrontar sus pedidos con la realidad. En su rol, el mediador

calma los estados de ánimos exaltados, rebaja los pedidos exagerados, explica posiciones y recibe confidencias.

- La conciliación: Para Caivano, la conciliación implica la colaboración de un tercero neutral a quien las partes ceden cierto control sobre el proceso pero sin delegar en él la solución. La función del conciliador es asistir a las partes para que ellas mismas acuerden la solución, guiándolos para clarificar y delimitar los puntos conflictivos.
- El arbitraje: Es un método de solución de controversias en virtud del cual las partes acuerdan (convenio arbitral), someter la solución de determinados conflictos que hayan surgido o puedan surgir entre ellas respecto a una determinada relación jurídica a la decisión (laudo arbitral), de uno o varios terceros (arbitro). La forma de nombramiento de los terceros también es acordada por las partes.

El arbitraje es un sistema de solución de conflictos en que la voluntad de las partes, se somete a la voluntad de un tercero. En el fondo del arbitraje existe un pacto o convenio entre los litigantes en el sentido de que someterán sus voluntades a la convicción y al pronunciamiento del tercero, con el compromiso de cumplir con lo que por el se decida.

- La evaluación neutral: Es el acto por el cual las partes acuden a un centro de conciliación para que un tercero (evaluador neutral), les aclare una situación litigiosa y les pueda facilitar un acuerdo conciliatorio.

Es absolutamente voluntario, no hay obligación de recurrir a este método. Las partes deben estar de acuerdo en solicitar la evaluación neutral. Busca que las partes tomen conciencia de sus posiciones a fin de que estén abiertas al dialogo y a la creación de opciones de solución que impliquen mutuos beneficios llegando así a un acuerdo.

Italia

Las principales fuentes del derecho tributario italiano ordenadas de acuerdo con su jerarquía son:

La Constitución: La actual constitución fue aprobada por una asamblea especial de los elegidos por el pueblo y entró en vigor el 1 de enero de 1948 en sustitución de la antigua Albert Estatuto de 1848, es rígida en lo que sólo puede ser modificado por un proceso de largo y más complejo de lo que normalmente requerida para la aprobación de una ley ordinaria.

Las Leyes constitucionales: Las leyes constitucionales son aprobadas, con el procedimiento agravado previsto por el artículo 138 de la Constitución, por el parlamento elegido por el pueblo, y también pueden incluir en el Reglamento normas con el mismo valor que las contenidas en la Constitución.

La Ley ordinaria.

Los Actos con fuerza de ley, así como el Decreto ley y los decretos legislativos.

Las Leyes regionales y los reglamentos del Ejecutivo y locales.

El Derecho consuetudinario.

Sin embargo también se deben incluir los tratados internacionales y los suscritos como miembro de la comunidad económica europea.

Chile

En Chile existen diversas corrientes para la clasificación del derecho, sin embargo la que se considera en el presente trabajo, para dar uniformidad y comparabilidad con el resto de los países estudiados es en base al criterio del derecho de acuerdo a las fuentes formales. Estas fuentes son:

La Legislación, la cual se clasifica en:

Constitución Política: Es la norma jurídica fundamental del ordenamiento jurídico que regula la forma jurídica del Estado, la estructura, atribuciones y funciones de sus principales órganos, y reconoce y protege los derechos y garantías esenciales de las personas.

Las Leyes simples o comunes, asimilándose también a ellas en su jerarquía los Tratados Internacionales

La Potestad Reglamentaria

La Costumbre jurídica: se considera que la costumbre podría tener algún valor en el derecho constitucional y, sobre todo, en el derecho administrativo.

La Doctrina jurídica: La doctrina no es obligatoria pero su valor o influencia en los legisladores, en los jueces y en la comunidad jurídica en general va a estar en directa relación con el prestigio personal, moral y pericial del autor de la doctrina.

La Jurisprudencia.

Y por último los Principios Generales del Derecho, los cuales surgen prácticamente por la costumbre.

Como se observó, en la mayoría de los países se aplican las fuentes formales del derecho, las cuales en algunos casos adicionan nuevas fuentes como son los medios alternativos de solución de controversias, asimismo se puede identificar que en todos los casos la costumbre tiene cabida en los países enunciados, lo cual demuestra su relevancia a nivel internacional.

3.5.3. Las fuentes del derecho en México

Las fuentes del derecho como previamente se definieron se pueden clasificar en diversos grupos, conforme a las fuentes formales del derecho, en México existen las siguientes:

La ley

Es la norma jurídica emanada del poder público debidamente facultado para ello, con características de generalidad, abstracción y obligatoriedad.

Es creada por el poder legislativo, aplicada por el ejecutivo e interpretada por el judicial.

La constitución es la fuente primigenia ya que de ella derivan las normas restantes que lo componen, las que para alcanzar plena validez, deben ajustarse en todo a sus principios y postulados, sustento de lo mismo está en el artículo 133 de la CPEUM.

El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que a continuación viene es el proceso con todas sus etapas desde su inicio hasta el diario oficial de la federación.

El proceso de elaboración de las leyes federales es el conjunto de etapas sistematizadas y ordenadas por la ley fundamental mexicana, que deberán ser observadas por los Poderes Legislativos y Ejecutivo para incorporar al sistema jurídico aquellas normas jurídicas de aplicación general y obligatoria conocida como leyes.

Este proceso formaliza y distingue al dotar de juridicidad, aquellas normas que oficialmente se conocerán y reconocerán como leyes del sistema de Derecho en México. El proceso de estas normas se constituye por otras cuyo objetivo es la producción jurídica, a estas se identifican como normas sobre la producción jurídica.

El proceso se integra de:

- **Iniciativa de ley:** Es la facultad de determinados órganos de proponer ante el congreso un proyecto de ley.

La cámara que recibe la iniciativa es la de origen y la otra la Revisora.

Es importante mencionar que el derecho de iniciar las leyes compete a: El presidente, los diputados y senadores y las legislaturas de los estados. Sin embargo en materia tributaria es facultad exclusiva la de ser cámara de origen la de los diputados conforme al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Debate y discusión:** es el acto de las cámaras que consiste en examinar un proyecto o iniciativa de ley para decidir por medio de la votación mayoritaria, si debe ser o no aprobado. Los proyectos de ley desechados por la cámara de diputados no podrán presentarse en las sesiones del año.
- **Aprobación:** consiste en dar las Cámaras su asentimiento o conformidad a una iniciativa de ley, tiene lugar cuando la mayoría de los miembros presentes han otorgado su voto afirmativo al proyecto que previamente se discutió.

Obtenida la aprobación de la cámara de origen, el proyecto deberá ser remitido a la Cámara revisora para su discusión; en caso de ser también aprobado por ésta, se enviará al Presidente para los efectos de la sanción.

- **Sanción:** etapa en la que el Presidente de la República acepta o desecha un proyecto de ley. Según la constitución se reputa como sancionado aquel proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de los siguientes diez días útiles, corriendo este termino hubiere el Congreso

cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido.

La sanción puede ser total o parcial. Es decir puede rechazar o formular reformas o adiciones a un proyecto de ley aprobado por el congreso. El ejecutivo solo podrá rechazar un proyecto de ley en una ocasión. Si las Cámaras insisten el Ejecutivo deberá ordenar su publicación. Esta facultad que posee el Ejecutivo se le llama derecho de veto.

Existen dos tipos resanción, tácita o expresa: La expresa es cuando ordena el presidente se promulgue y publique, y la tácita es cuando pasan los 10 días hábiles límites para sancionar debe de inmediato ordenar la promulgación y publicación de la misma.

- Promulgación y publicación: La promulgación es cuando una ley aprobada y sancionada debe ser obedecida, y la publicación es el acto formal por medio del cual las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y sancionadas por el Ejecutivo son dadas a conocer por este, y de manera indubitable, a la población en general, en el diario oficial de la federación a nivel federal.
- Iniciación de la vigencia: Es la determinación del momento específico en que una ley comenzara a surtir sus efectos. Entre la publicación y la entrada en vigor de toda ley debe mediar un espacio de tiempo, a efecto de que esta será efectivamente conocida por sus destinatarios. A este lapso se le conoce como Vocatio Legis.

Existen dos sistemas para que la ley inicie su vigencia el sucesivo y el sincrónico. El sucesivo ordena que la ley entrara en vigor, para los lugares donde se publica el diario oficial, tres días después de su promulgación. En los lugares distintos se conceden otros días en función de la distancia. A los tres primeros días uno más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

El sistema sincrónico establece que la ley entrara en vigor, en todas partes, el día preciso que la propia ley fije, siempre y cuando su publicación haya sido anterior.

Debemos saber que la vigencia de las leyes fiscales es anual supuesto confirmado mediante un criterio se la SCJN, en la queja 200/52 de la oficina federal de hacienda de piedras negras, Coahuila en el tomo CXVII

Decreto ley y decreto delegado

Decreto ley: es cuando la constitución faculta al ejecutivo a modificar y suprimir las leyes existentes, o crear nuevos, los cuales no pueden suprimirse en virtud de otro decreto de la misma naturaleza o por ley.

Son situaciones donde se teme por la tranquilidad pública, para hacer frente esa situación, momento en que las garantías individuales han quedado suspendidas, cuando se trata de hacer frente a epidemias de carácter grave o peligro de invasión, etc.

No es una fuente formal permanente, sin embargo en caso supuesto podría aplicar.

Decreto delegado: es la facultad del poder ejecutivo, otorgado por la constitución para emitir normas con fuerza de ley por un tiempo limitado y para objetos definidos. Es decir aumentar, disminuir, suprimir las cuotas o tarifas de exportación e importación expedidas por el propio congreso para crear otras, así como restringir y prohibir las importaciones, exportaciones o tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país. la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Igual en materia de estímulos fiscales y cuestiones no arancelarias.

El reglamento

Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia cuya finalidad es facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo.

Margain aclara que el reglamento se ha desvirtuado como un instrumento aclaratorio de la ley, ya que muchas veces agrega situaciones no previstas en ley como precisar el número, alcance o extensión de un impuesto, o muchas veces aligerando disposiciones legales severas.

Circulares

Son una derivación del reglamento, es de carácter administrativo, sólo que el reglamento sólo lo puede expedir el presidente, y la circular puede ser hecha por los funcionarios superiores de la administración pública, como Secretarios De Estados.

Contienen disposiciones administrativas, en algunas ocasiones de carácter interno que especifican la interpretación queda a la ley quien las emite, o bien la circular no contiene normas de carácter jurídico, sino simplemente explicaciones dirigidas a los funcionarios, principios técnicos o prácticos que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa.

Actualmente se conocen como resoluciones, reglas de carácter general o instructivos y son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, sin embargo el código fiscal de la federación menciona que no son fuente de obligaciones sino de derechos.

Gabino Fraga menciona que no es una fuente formal de derecho y que no es distinta al reglamento o si lo es compete a la actividad de las autoridades y no a los contribuyentes.

Jurisprudencia

Importante fuente de derecho debido a que las leyes y reformas traen errores detectados por una jurisprudencia.

Debemos tener presente que no es una fuente formal de derecho sino una real. Por si misma no modifica, crea o deroga leyes fiscales.

La jurisprudencia se conforma de cinco resoluciones que, en un mismo sentido, haga el Poder Judicial de la Federación sin que se le interponga una sola en caso contrario, a estas resoluciones individualmente se les llama tesis (extractos). También puede formarse a través de contradicción de tesis, que consiste en que el Pleno o las Salas de la Suprema Corte resuelvan el criterio que debe sostenerse sobre una cuestión en particular donde existen posiciones contrarias o diversas sostenidas por Tribunales Colegiados de Circuito o incluso por las Salas de la Suprema Corte. Por último, y en virtud de un mandato de la Constitución del propio país, constituirán jurisprudencia las resoluciones que emita la Suprema Corte de Justicia al resolver casos de controversia constitucional o de acciones de inconstitucionalidad.

Convenios internacionales

Son los acuerdos de voluntades celebrados entre dos o más estados soberanos en el ámbito internacional, con el objeto de sentar las bases para la solución pacífica de problemas comunes.

La mayoría de tratados internacionales en materia fiscal tienen por objeto evitar la doble imposición internacional. México tiene celebrados con varios tratados y convenios para evitar la doble tributación, así mismo como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos mediante la Convención de Viena se definieron tasas aplicables y el país que grave cada tipo de ingreso.

Como siempre es tema de discusión si los tratados internacionales están sobre la constitución anexo las siguientes jurisprudencias donde la conclusión es que la supremacía está en la Carta Magna y sobre las leyes locales.

La tesis dualista de TRIEPEL considera el derecho interno y al internacional como dos sistemas de derecho iguales, que no se confunden por tanto no se puede decir que exista superioridad de un ordenamiento sobre otro.

Jurisprudencias respecto a la supremacía de los tratados internacionales

A continuación se plasman algunas tesis donde el poder Judicial confirma el criterio del valor jerárquico de los tratados internacionales con respecto a las leyes de carácter federal:

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis:1781, Tesis Aislada

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Octava Época, Tomo I, Página 1230. 1/1988

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 60, diciembre de 1992, página 27, Pleno, tesis P. C/92.

Nota Autoral.- Consultar la tesis P. LXXVII/99, publicada en la página 46 del Tomo X

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA.

Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis: Sin clave, Tesis Aislada

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Séptima Época, Tomo, Página 196. 1/1969

El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.

Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehring Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Registro No. 192867

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Noviembre de 1999

Página: 46

Tesis: P. LXXVII/99

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades

federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.".

Convenios interestatales y de coordinación fiscal

Son los acuerdos celebrados por la federación por una parte y las entidades federativas por otra, sobre la administración, control y recaudación de las contribuciones en los términos y condiciones que ellos mismos establezcan.

Tienen su origen y fundamento en la ley de coordinación fiscal, la cual entró en Vigor el 1° de enero de 1980.

Costumbre

Este punto no será desarrollado dado que representa el tema de la sección en sí.

Doctrina

Por algunos estudiosos se considera una fuente real, ya que a ella corresponde estudiar, desarrollar y precisar los conceptos contenidos en la ley.

La doctrina jurídica surge principalmente de las universidades, que estudian el Derecho vigente y lo interpretan dentro de la Ciencia del Derecho. No tiene fuerza

obligatoria, y no se reconoce como fuente oficial del Derecho en la mayoría de sistemas jurídicos, al contrario de lo que ocurre con la jurisprudencia.

Por la vía de los hechos, sin embargo, constituye una fuerza de convicción para el juez, el legislador y el desarrollo del derecho consuetudinario, dado que la opinión y la crítica de los teóricos del Derecho influye en la formación de la opinión de los que posteriormente crean normas nuevas o aplican las existentes.

La doctrina estudia los manantiales de donde brota el derecho: investiga el papel histórico y las relaciones existentes entre las diversas fuentes; esclarece el significado de las normas y elabora, para entender en toda su extensión, el significado de los modelos jurídicos.

Principios generales de derecho

Son los enunciados normativos más generales que, sin haber sido integrados al ordenamiento jurídico en virtud de procedimiento formales, se entienden formar parte de él, porque le sirven de fundamento a otros enunciados normativos particulares o recogen de manera abstracta el contenido de un grupo de ellos.

Estos principios son utilizados por los jueces, los legisladores, los creadores de doctrina y por los juristas en general, sea para integrar lagunas legales o para interpretar normas jurídicas cuya aplicación resulta dudosa.

Existen otros autores como Miguel Carbonell, Miguel Acosta Romero y Alfonso Pérez Fonseca que difieren con la clasificación anterior ya que dicen que no se puede afirmar que la ley, la jurisprudencia o los reglamentos son fuentes del derecho y al mismo tiempo reconocerlas como normas jurídicas, ya que o son fuentes o son derecho.

Desde esta óptica las respectivas fuentes formales podrán ser el proceso legislativo, los juicios y procedimiento judiciales inherentes a la génesis jurisprudencial; el ejercicio de la facultad reglamentaria del poder ejecutivo conforme a sus particulares

procedimientos administrativos, etc. Podrá pensarse que estas normas sí son fuentes de derecho porque generan derechos y obligaciones, pero el autor menciona que se habla de derecho no en un sentido subjetivo, sino objetivo entendido como el conjunto de normas que constituyen el orden jurídico vigente.

En cualquier clasificación aplicada a México, será indiscutible que la ley es la que tiene la supremacía, derivado de la interpretación que hace Lobato, mencionando que la propia constitución en la fracción IV del artículo 31 se dice que es obligación de los mexicanos contribuir conforme a las leyes de manera proporcional y equitativa, hecho que se confirma con la fracción VII del artículo 73 donde se da la facultad del congreso de la Unión discutir y aprobar contribuciones.

Hans Kensel de igual forma afirma que el Estado es el único creador del orden jurídico, sin embargo los mecanismos y procedimientos que de manera específica desembocan en la creación de las normas fiscales, esta es en base a la tesis monista.

3.6. Los usos y costumbres indígenas y su reconocimiento legal

3.6.1. Nivel internacional

En materia internacional, el respeto por las formas de organización indígena, se agudiza a raíz de que en junio de 1989 se reúne en Ginebra, Suiza, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, para llevar a cabo su septuagésima sexta reunión, dentro del marco de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Dentro de esta Conferencia se observaron las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales que se pronunciaron en 1957, así como los términos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los demás instrumentos internacionales, pero no inferiores en importancia, sobre la prevención

de la discriminación.

Y es que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios por la situación de los pueblos indígenas hacían necesario la adopción de renovadas normas internacionales en la materia, con el objetivo de eliminar la orientación hacia la asimilación de las anteriores normas.

Es por ello que se reconocen las aspiraciones de los pueblos por asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y de su desarrollo económico, para mantener y fortalecer su identidad, siempre dentro del marco legal de los Estados donde existen.

El consejo observó que por todo el mundo existen este tipo de pueblos, donde no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales, en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en donde viven, y que muchas veces sus leyes, valores, costumbres y cosmovisión han sido trastocados.

Sobre la línea de que la contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad social, la armonía social y ecológica de la humanidad y la cooperación y comprensión internacional, se observó que las disposiciones que establecieron con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud, y el Instituto Indigenista Interamericano sean las apropiadas para continuar con su colaboración con el fin de promover y aplicar las disposiciones.

Se adoptaron diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957.

El resultado de dicha reunión se resume en un instrumento jurídico internacional vinculante que se encuentra abierto para su ratificación, el cual aconseja adoptar ciertas normas internacionales en materia de pueblos indígenas y tribales, conocido como Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Gracias a ello se busca reconocer la aspiración de casi 300 millones de personas pertenecientes a más de 5,000 pueblos culturalmente diferenciados, de controlar por

sí mismos sus instituciones, formas de vida, desarrollo económico, y de fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, todo dentro del marco legal de cada Estado.

El convenio aplica a los pueblos (en un sentido amplio) tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Para ello es importante la conciencia de su identidad indígena o tribal, pues es un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio.

El citado convenio, menciona que los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar una acción sistemática para proteger a estos pueblos, dentro del aspecto de derechos y oportunidades, derechos sociales, económicos y culturales, buscando que cada pueblo pueda decidir sus prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, creencias, instituciones y desarrollo económico, por medio de medidas que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar de igualdad en derechos y oportunidades que cada legislación nacional otorgue al resto de los miembros de la población, ayudando a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que existan entre los miembros indígenas y de los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Se busca que los pueblos indígenas y tribales gocen plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos o discriminación, tanto en hombres como mujeres.

Sin emplear la fuerza o coerción que viole los derechos humanos y las libertades

fundamentales de los pueblos interesados.

Para todo esto se precisó que los países que ratificaron el Convenio deben adoptar las medidas especiales que se requieran para salvaguardar a las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de los pueblos interesados, obviamente sin contrariar los deseos libremente expresados por dichos pueblos.

Se hizo mención que para aplicar las disposiciones se deben reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de cada pueblo y considerando los problemas que planteen colectiva e individualmente. Respetando siempre la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los pueblos; ello mediante la participación y cooperación de los citados pueblos; mediante la consulta a los pueblos y con los procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, estableciendo los medios por los cuales los pueblos interesados participen libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas.

Parte de lo que a esta investigación compete, es lo establecido en el artículo 7 del convenio 169 respecto a que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus prioridades respecto al proceso de desarrollo, con base a qué tanto afecten sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Todo ello, mediante la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Los gobiernos deben tomar medidas de cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Un punto importante es el artículo 8 del Convenio, el cual menciona que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán considerarse sus costumbres o su derecho consuetudinario; siempre y cuando éstas no sean incompatibles con los

derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; lo cual no les o deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales y deben dar preferencia a sanciones diferentes al encarcelamiento.

Otro punto importante es que los pueblos interesados deben de tener la protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personales o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respecto efectivo de tales derechos, tomando las medidas necesarias para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimiento legales, facilitándoles si fuere necesario intérpretes u otros medios eficaces.

Posteriormente el convenio define las protecciones y derechos agrarios de los pueblos interesados, del artículo 13 al 19.

Dentro del convenio se establecen las medidas que garanticen las condiciones de empleo y contratación a los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, garantizando el acceso al empleo, remuneración igual por trabajo de igual valor.

Entre otros puntos tratados son la educación y medios de comunicación, seguridad social y salud, contactos y cooperación a través de las fronteras y administración

El convenio es aplicable sólo cuando se ratifiquen formalmente por los países, mediante su registro a través del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Hasta la fecha ha sido ratificado por 20 países. Una vez que se ratifica el Convenio, el país que así lo hace cuenta con un año para alinear la legislación, políticas y programas antes de que el mismo devenga jurídicamente vinculante. Los países que ratificaron el Convenio están sujetos a supervisión en cuanto a la implementación.

Entre los países que han ratificado el convenio se encuentran: México, el cual se publicó en el Diario oficial de 3 de agosto de 1990, ratificó y promulgó el 24 de enero de 1991; Costa Rica, 2 de abril de 1993; Dinamarca, 22 de febrero de 1996; Brasil, el 25 de septiembre de 2002; España, 15 de marzo de 2006; Chile, 4 de marzo de 2008.

Declaraciones de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El 13 de septiembre del 2007, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el documento reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, el derecho de los pueblos a sus territorios, tierras y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado; que a consecuencia de lo anterior se prohíban los desplazamientos forzosos; se reconoce su derecho a promover su desarrollo y a crear y mantener sus propias instituciones educativas.

Se trata de una declaración que no tiene carácter vinculante que obligue a cumplirla, respetarla, promoverla y enriquecerla, la declaración deja a los indígenas a la buena voluntad de las instituciones para respetar sus derechos.

Reconocimiento de los gobiernos indígenas en el mundo.

En este apartado se pueden observar algunos de los casos más relevantes donde se ha dado el reconocimiento legal a las etnias indígenas:

Canadá

En Canadá, el primer gobierno indígena fue reconocido al interior de la organización política estatal.

Se trata de la etnia indígena inuit, la cual tiene la sede de su gobierno en la región de Nunavutu, en un territorio de dos millones de kilómetros cuadrados. Existen 17,500 inuits, mejor conocidos como esquimales, o comedores de carne cruda.

Ejercen su autonomía después de haber renunciado a sus derechos ancestrales sobre el resto del territorio canadiense³². El gobierno de Ottawa, reconoció el derecho a la autonomía gubernamental de esta población, cuya aplicación debe discutirse con las provincias a los diez años.

Guatemala

El ordenamiento jurídico de Guatemala se estructuró como un sistema excluyente de las formas de organización propias de los pueblos indígenas, debido a la discriminación política y cultural de la mayoría indígena.

Sin embargo, actualmente existe sistema político dual, es decir existe la municipalidad estatal y municipalidades indígenas y otras formas de organización propias. El reto es armonizar estos intereses.

En Guatemala, el término de municipio está descrito en la Constitución Política como entidad autónoma y descentralizada que actúa por delegación del Estados, y el Código Municipal, amplía este descripción y lo conceptualiza como un conjunto de personas individuales caracterizadas por relaciones permanentes de vecindad y que

³² Leblanc, Jean- André, "Le gouvernement a conclu un accord avec les inuits pour la création d'un nouveau territoire", Le Monde, Paris, 18 de diciembre de 1991; Montero, Rosa, "Esquimales", El País Semanal (suplemento cultural de El País), Madrid, 24 de mayo de 1992, El Estado y las etnias nacionales en México.

están organizadas en institución de derecho público para realizar el bien común de los habitantes de su distrito. Señalando los elementos básicos que lo integran: territorio, población, autoridad, organización comunitaria y capacidad económica.

En 1996 se constituyó la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), con el fin de agrupar a los alcaldes indígenas e impulsar proyectos de fortalecimiento y capacitación institucional, con el fin de mejorar la capacidad de gestión municipal por parte de indígenas.

En algunas comunidades como Sololá, existen Alcaldías Indígenas de larga data, que fueron anteriores a las del Estado. Una de las funciones más importantes de la Alcaldía Indígena de Sololá es la jurisdiccional, dentro de la concepción del Derecho Indígena.

Las Alcaldías Indígenas también se conciben como representantes de los intereses del pueblo indígena del Municipio ante otras autoridades.

Pueblo lapón

El pueblo lapón o sami habita en Laponia, región que se extiende por el norte de Noruega, Suecia, Finlandia y la península de Kola, al noroeste de Rusia. Son aproximadamente unas 80.000 personas, se estiman que viven unos 50,000 en Noruega, 20,000 en Suecia, 10,000 en Finlandia y 2,000 en Rusia.

Una minoría continúa viviendo en exclusiva de la cría de renos semidomesticados. Los salvajes prácticamente han desaparecido. Una familia media, de seis personas, consume un reno cada semana, y necesita un rebaño de 300 o 350 animales para asegurarse la subsistencia. Las pieles y la mejor carne se venden. Otra parte del animal se conserva, seca y salada, para los meses de trashumancia entre los refugios de invierno y las montañas, a las que los lapones regresan durante el breve verano. Otros grupos viven de la pesca, en las riberas de los ríos y los lagos de los bosques, o combinan esta misma actividad en las costas del mar Ártico con la cría de renos.

Se considera a los lapones como la población aborigen de Escandinavia y se les reivindicaron sus derechos como pueblo indígena.

La creación de un Parlamento lapón en 1989 reforzó el conocimiento lingüístico, cultural y legal de los lapones.

El Consejo Sami participó activamente en los trabajos de la convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo referente a los pueblos autóctonos y tribales en los países independiente, que fue ratificada por Noruega en 1990.

Dicha Convención ha sido un modelo para la idea de una convención lanzada por el Consejo Sami, lo mismo que el Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de las Poblaciones Autóctonas preparado por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Autóctonas bajo el mandato de la Comisión de los Derechos Humanos.

En el Proyecto de Convención se propuso incorporar a las constituciones de los países implicados el derecho de los sami a la autodeterminación y a la autonomía cultural. Los diferentes estados-nación serían, conjunta e individualmente responsables de garantizar que los sami puedan expresar plenamente su cultura, sus intereses económicos y su lengua. Conviene observar que el derecho a la autodeterminación, preconizado por el Consejo Sami y otros organismos de poblaciones autóctonas, no quiere decir derecho a un estado separado. Esta precisión es importante porque el término autodeterminación despierta a menudo sospechas y origina dudas. Los esfuerzos desplegados para llegar a una Convención entre estados independientes demuestran que ése es el punto de vista adoptado.

3.6.2. Reconocimiento de los gobiernos indígenas regidos por Usos y Costumbres en México

Las etnias de origen milenario supieron sobrevivir culturalmente adaptándose a las diferentes influencias extranjeras. Algunas de ellas son: los sami o lapones de Escandinavia, los inuit o esquimales en Canadá, los ainou en Japón, los bérberes en Marruecos y Túnez. En el continente americano y en África negra, el número de población indígena es muy importante. Se considera que hay en total alrededor de trescientos millones de personas que pertenecen a este tipo de poblaciones: cuarenta millones vive en el continente americano, de los cuales diez se encuentran en México.

Este capítulo se identifican las principales características del país en cuanto a población indígena, y cómo se ha realizado un esfuerzo a nivel federal para lograr el reconocimiento de sus usos y costumbres.

Población Indígena en México

El tema de los gobiernos indígenas ha estado siempre presente en el ámbito de los gobiernos municipales. Por su número y distribución geográfica, los pueblos indígenas tienen un gran peso en la conformación de los poderes locales en el país.

Y es que en México la población indígena representa el 9.8% de la población total del país, proporción menor en 0.7% respecto al 2000, con 10,103,571 individuos, ubicada como sigue:

Figura número 4: Población indígena en México.

Población 2005

Estados Unidos Mexicanos	103,236,388 personas		
México Indígena	10,103,571 personas		
Aguascalientes	6,761	Morelos	58,550
Baja California	75,581	Nayarit	60,145
Baja California Sur	14,622	Nuevo León	59,174
Campeche	176,989	Oaxaca	1,594,490
Coahuila	13,484	Puebla	921,655
Colima	6,591	Querétaro	44,490
Chiapas	1,330,981	Quintana Roo	385,852
Chihuahua	144,641	San Luis Potosí	344,729
Distrito Federal	289,437	Sinaloa	62,087
Durango	40,782	Sonora	114,995
Guanajuato	24,812	Tabasco	103,170
Guerrero	540,726	Tamaulipas	49,705
Hidalgo	511,202	Tlaxcala	62,141
Jalisco	79,318	Veracruz	975,316
México	839,692	Yucatán	981,499
Michoacán	181,993	Zacatecas	7,961

Fuente: elaboración propia con Datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En términos absolutos México cuenta con la mayor concentración de población indígena en América Latina.

Se ubican principalmente en los Estados de Oaxaca, donde representan el 53% de la población total estatal; en Quintana Roo, con 37%; Chiapas, con 35% y, con menor proporción, Veracruz, Yucatán, Hidalgo, Puebla.

De las 150 mil comunidades en el país, 44,218 tienen más de 30% de población indígena y 13,000 son eminentemente indígenas.

En México existen sesenta etnias indígenas con legislación reconocida consuetudinaria:

La amuzga.	La matlazinca.	La tacuate.
La chatina.	La maya.	La rarámuri (tarahumara).
La chichimeca.	La mayo.	La ódam (tepehuana).
La chinanteca.	La mazahua.	La tepehua.
La chocha.	La mazateca.	La tequistlate (chontal)
La chol.	La mexicana.	La tlahuica.
La chuje.	La mixe.	La tlapaneca.
La cochimi.	la mixteca.	La tojolabal.
La nayerij (cora).	La mocho.	La totonaca.
La cucapa.	La motozintleca.	La triqui.
La cuicateca.	La nahua.	La tzetal.
La guarijío.	La oculteca.	La tzotzil.
La huasteca.	La ópata.	La yaqui.
La huave.	La otomí.	La yoko-winiks.
La warririka (huichol)	La pai-pai.	La zapoteca.
La ixcateca.	La pame.	La zoque.
La jacalteca.	La pápago.	
La jova.	La pima.	
La kikapu.	La popoloca.	
La kiliwa.	La popoluca	
La kumiai.	La purépecha.	
La lacandona.	La seri.	

3.6.3. Historia de la costumbre jurídica en México

En los pueblos de Mesoamérica y en el Anáhuac prehispánico, ya existía un derecho escrito en sus manuscritos pictográficos, sus códices; allí estaban escritas sus leyes, sus ordenanzas; y el derecho oral se encuentra en la boca de sus ancianos, “la palabra antigua”; y eran los principios y normas vigentes de su sistema social, político y religioso.

Durante la colonización por la evangelización, las reglas de conductas orales de los indios fueron categorizadas como sermones, y las que eran escritas, como ordenanzas, leyes. A partir de la colonización española esta doble tradición de las reglas jurídicas indias, orales y escritas, fue condenada a la marginación social. Los tlacuilos dejaron de escribir leyes y fueron ocupados por los misioneros. La tradición escrita fue interrumpida, y gracias a los sermones de los ancianos, la tradición oral fue preservada, y pudo aplicarse siempre y cuando no contradijera las leyes monárquicas ni la moral cristiana. La aplicación esporádica de las costumbres indias en los tribunales reales fue realizada solamente en los casos en que el interés de los colonos y de la Corona estaba en peligro. Se trataba de la integración jurídica del derecho consuetudinario en el proceso estatal español. Sin embargo, al interior de los pueblos indios, el refugio cultural de sus sistemas jurídicos fue la oralidad.

El derecho de las etnias indígenas es netamente consuetudinario, sin embargo se debe considerar que no era totalmente consuetudinario, y que puede recobrar su doble tradición: oral y escrita.

En el dominio jurídico, el conquistador español impuso su sistema jurídico y al mismo tiempo se hizo la recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias. Estas leyes rigieron después las repúblicas de Indias, y dieron a estos pueblos indígenas cierta personalidad jurídica y libertad en asuntos legales, pero en el fondo la Colonia nunca reconoció los derechos de los indígenas como éstos los concebían.

Durante el periodo colonial, el derecho indígena sufrió la influencia de los sistemas jurídicos europeos, muy diferentes a las normas del derecho indígena, y éste se adaptó a ellos para poder seguir existiendo.

En la época de la Independencia, el derecho que rigió a la Nación Mexicana fue un derecho con influencias europeas, del sistema constitucional norteamericano y de la codificación francesa.

Durante el primer siglo de vida republicana, los liberales creyeron que el principio de igualdad jurídica bastaría para proteger a las etnias indígenas. La inestabilidad política, las desigualdades sociales, la bancarrota económica y la corrupción oficial, impidieron la aplicación igual de la ley a todos los ciudadanos. En el presente siglo pasado los gobiernos intentaron, proteger a las culturas indígenas integrándolas a la cultura nacional. Actualmente intenta protegerlas, integrándolas al derecho estatal.

Reformas Constitucionales

Han existido a través de la historia jurídica de México dos reformas en busca del reconocimiento de los derechos y la autodeterminación de las poblaciones indígenas, sin embargo previo a éstas se da en 1917 la Creación del Departamento de Antropología, el cual buscaba una integración de las etnias indígenas enfocada al ámbito cultural.

Reforma de 1992

El 7 de abril de 1989 fue creado en el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional de Justicia a los Pueblos Indígenas. Y por medio de ésta se redactó una proposición de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México³³.

El 7 de diciembre de 1990 fue presentada al Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas.

³³ México Indígena, núm. 2, México, INI y CIESAS, 1989, PP. 53-55.

La aprobación de esta reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial del 28 de enero de 1992, con el siguiente texto:

“La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”

Se pueden vislumbrar tres aspectos importantes en esta reforma³⁴:

1. El pluralismo jurídico:

El pluralismo cultural explícito es un reconocimiento implícito a la pluralidad de sistemas jurídicos: el federal, 32 estatales y sesenta consuetudinarios indígenas.

Los llamados derechos culturales de los pueblos comprenden su lengua, religión, educación, medicina, y su sistema jurídico propio.

Este reconocimiento implícito deberá explicitarse en la ley reglamentaria, creándose las bases, por ejemplo para la celebración de acuerdos de coordinación jurisdiccional, entre las autoridades estatales y consuetudinarias.

2. El proteccionismo jurídico:

El Estado demostró una actitud protectora por los grupos indígenas, mediante el carácter paternalista, ocasionando el sometimiento e indefensión de los grupo indígenas.

3. El acceso a la administración de justicia:

Una garantía de acceso a la justicia para los grupos indígenas es respetar el libre ejercicio de su jurisdicción consuetudinaria.

La garantía que ofrece el Estado de efectivo acceso a su jurisdicción no debe verse como la única instancia, ni como la segunda, sino como una instancia más para la resolución de los conflictos que se presenten en ellas o entre ellas.

³⁴ De acuerdo al libro “El Estado y las Etnias Nacionales en el siglo XX”.

Reforma de 2001

El 14 de agosto de 2001, durante el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, luego de un atormentado proceso de discusión y aprobación, derivado de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígenas, promovida por el Congreso de la Unión, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones constitucionales en referencia a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Carta Magna.

Nunca como el presente caso una iniciativa de reforma constitucional había encontrado tanta resistencia para su aprobación en las legislaturas locales. Nunca una reforma constitucional había suscitado, durante su proceso de aprobación, tanta atención por parte de los medios, y de los ciudadanos en general.

Se reformó el artículo 2º constitucional para reconocer la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas para decidir los asuntos comunitarios, sin embargo la reforma no incorporó de manera integral los acuerdos de San Andrés Larrainzar.

El citado artículo constitucional, menciona que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.”

Este texto hace referencia a la población existente antes de la conquista de 1517 por los españoles, pero como dicho criterio es muy amplio, se hace la aclaración, en el segundo párrafo, sólo es aplicable a aquellos que conserven total o parcialmente las culturas, instituciones y formas de vida, y la conciencia, es decir que el grupo o la persona se considere como tal.

Y bueno, una vez que la población encaja en la definición adquiere ciertos derechos constitucionales, definidos en el mismo artículo, los cuales incluyen el derecho a gobernarse de manera autónoma.

El segundo derecho es el referente a su desarrollo económico, cultural y social.

Retomando el tema, el municipio ha recibido la mayor atención en el debate sobre la autonomía. Al ser la institución en que han confluído históricamente, los pueblos indígenas y los poderes públicos.

Durante muchos años, y aún ahora, los gobiernos municipales eran instrumentos de sometimiento y represión, controlados y utilizados por los caciques locales. Los ayuntamientos sirvieron para imponer la voluntad y los intereses por medio del terror y la injusticia.

Muestra de ello es el alzamiento indígena del 1° de enero de 1994 con la destrucción de palacios municipales y que durante los 18 meses posteriores, 55 alcaldías fueran tomadas por la población y 37 municipios tuvieran que ser gobernados por concejos municipales.

Esta relación entre municipios y pueblos indígenas ha tenido una evolución muy diversa. En algunos han asimilado la estructura municipal a sus prácticas tradicionales; y en otros casos el municipio tiene un poder variable de acuerdo al pueblo.

Existen culturas indígenas que han sido resistentes a la figura municipal, debido a su fuerza regional ya que han alcanzado niveles de interlocución y negociación con los gobiernos estatal y federal.

El llamado municipio indígena no representa un nuevo tipo de municipio, pero sí varía en cuanto a las formas de elección del gobierno, de acuerdo a sus sistemas de designación tradicionales; el respeto a sus prácticas de gobierno en términos de la organización interna, revocación de mandato, periodos gubernamentales, mecanismos para la toma de decisiones, el fortalecimiento de los municipios mediante la transferencia de facultades, funciones y recursos que les permitan crear las bases de su desarrollo futuro y algo poco estudiado es también en el establecimiento de contribuciones no normadas por las legislaciones.

La reforma de 2001 en materia indígena se había venido gestado desde hace varios y ha estado precedida de un largo proceso de discusión, no únicamente en el ámbito parlamentario, sino también en el de los medios de comunicación y en muchos sectores de la sociedad civil organizada.

Durante ese largo periodo de análisis se formularon y presentaron varios proyectos de reforma. Finalmente, fue aprobado uno que, si bien tomó en cuenta muchos de los elementos que se encontraban en las anteriores iniciativas, al parecer dejó insatisfechos a algunos sectores importantes de la población, particularmente en el caso de los principales afectados por el tema: los pueblos y comunidades indígenas. Las protestas que se han sucedido luego de su aprobación por el Congreso de la Unión y durante la ronda de aprobaciones por los órganos legislativos locales así parecen acreditarlo.

La reforma ha sido criticada de frívola y de mala fe. Porque no compartía la filiación partidista de quienes la aprobaron en las cámaras federales. La reforma adolece de muchos defectos serios e importantes, pero también contiene aspectos positivos que merecen ser resaltados y supone, en última instancia, una razonable plataforma de discusión para proponer ajustes a la misma.

Una cuestión importante en la que no han reparado muchos de sus críticos es que la reforma en materia indígena no cierra ni mucho menos el debate sobre el tema. Al contrario, lo deja abierto al remitir el desarrollo de sus disposiciones a las Constituciones y leyes locales. El párrafo cuarto del nuevo artículo 2º constitucional dispone que “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.

Es decir, bajo este marco, las legislaciones locales podrán desarrollar tan ampliamente como lo considere oportuno los derechos y prerrogativas a favor de las comunidades indígenas.

Luego de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el gobierno de alguna entidad federativa y diversos municipios interpusieron juicios de controversia constitucional en contra de la reforma, intentando ganar en la arena judicial una discusión en la que no contaron con el apoyo de la mayoría de las legislaturas locales, ni por supuesto con el de las Cámara del Congreso de la Unión. Los argumentos que se esgrimieron en las distintas controversias pusieron en cuestión tanto el procedimiento de aprobación (por ejemplo, mencionando èsta no había sido aprobada por el quórum requerido en las legislaturas locales), como el fondo mismo de la reforma, (por ejemplo que modificaba el estatus jurídico por medio del cual ya se habían organizado algunas comunidades indígenas).

Las impugnaciones contienen varios problemas que deberá estudiar la Suprema Corte al resolverlas. Entre ellos figuran los siguientes: si las controversias constitucionales son o no una vía procesal idónea para impugnar un procedimiento de reforma constitucional; también si un ordenamiento de carácter internacional puede determinar la validez o invalidez de un procedimiento de reforma a la carta magna (en el caso concreto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que se consideró violado en alguna de sus partes por los promoventes de las controversias); los efectos y alcances de la eventual sentencia que les diera la razón a quienes impugnaron la reforma.

La reforma adicionó en la Carta Magna los siguientes puntos:

Artículo 1º Constitucional

El artículo 1º incorporó en su texto dos nuevos párrafos (son tres ahora), dejando el primer párrafo lo que se refiere a la igualdad en el goce de los derechos fundamentales.

El nuevo párrafo incorporó el texto del antiguo artículo 2, es decir sobre la prohibición de la existencia de la esclavitud en el territorio nacional.

Y por último el tercer párrafo, de nueva creación, contiene un mandato que contiene una prohibición de discriminación:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra cosa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”

Los criterios que enumera ese párrafo son claros, y ya se encuentran en múltiples convenciones de derechos humanos. Otros sin embargo, son ambiguos por ejemplo en las capacidades diferentes o las preferencias.

Por otro lado, la inserción de la cláusula de igualdad formal obliga al legislador a emprender una revisión profunda de toda legislación, de forma que vaya aplicando los criterios genéricos descritos en el artículo 1º para detectar las leyes que los vulneren, para adecuar las mismas al marco constitucional.

Artículo 2º Constitucional

El contenido original del artículo 2º se incorporó como segundo párrafo del artículo 1º, y es el que sufrió mayores cambios de todos los artículo reformados, sin embargo el nuevo artículo 2º contiene parte de las ideas presentadas en las iniciativas de reforma.

El primer párrafo menciona lo siguiente: “La nación mexicana es única e indivisible”, sin embargo puede sonar un poco antidemocrático y federalista, ya que como bien sabemos los Estados

libremente decidieron unirse, por lo cual hasta cierto punto podrían decidir a su conveniencia separarse.

En el segundo párrafo del citado artículo se define a los pueblos indígenas: “descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país antes de iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Esta definición, es ambigua, sin embargo en materia de derecho comparado es muy similar, y es 77, comienza en su artículo 1º estableciendo que: “Son indígenas las personas que constituyen grupos étnicos descendientes directos de las civilizaciones precolombinas y que conservan su propia identidad”; otro ejemplo de conceptos semejantes se encuentra en el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo (artículo 1.1, inciso B), analizado en otro capítulo del presente trabajo.

La cuestión es que el término de “descendencia” tanto en el texto constitucional mexicano, en la legislación costarricense y en el Convenio 169, genera variadas interpretaciones, ya que puede significar descendencia biológica o sanguínea o cultural.

La duda al respecto es si para considerarse parte de la población indígena debe ser una descendencia pura, indígena o si puede ser gradual, como en el caso de nuestro país, que hay gran número de mestizos.

El párrafo tercero define el ámbito personal de validez estableciendo que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.

La definición no delimita con precisión el ámbito personal de validez de los derechos indígenas, ya que es poco clara y genérica, lo cual causa ambigüedad al momento de establecer si a una persona debe aplicársele el régimen jurídico común o el derivado de los usos y costumbres indígenas que también tienen reconocimiento constitucional.

En cuanto al cuarto párrafo, se observa la definición de comunidades que integran un pueblo indígena como “aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

Aquí el tema es en qué momento se puede ser o no considerado como integrante de un pueblo o comunidad indígena, (es decir en el caso de los migrantes, de los que viven en la ciudad o de los que regresan a la comunidad después de vivir en una ciudad), del goce de las garantías individuales, derechos humanos y frente a las autoridades tradicionales y el derecho a elegir a sus autoridades.

El quinto párrafo menciona el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en las Constituciones y leyes locales.

El artículo 2º se divide en dos apartados:

El primero contiene ciertas disposiciones para garantizar la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, y son atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional.

Dentro de los puntos sobre los cuales tienen autonomía se encuentran los siguientes:

- a) Decidir su forma interna de convivencia y su organización social.
- b) Aplicar sus propios sistemas normativos; limitada por las garantías individuales, los derechos humanos y por la dignidad e integridad de las mujeres. (La ley establecerá los casos y procedimientos de validación de los jueces y tribunales correspondientes.)
- c) Elección por usos y costumbres de sus propias autoridades para el ejercicio del gobierno interno.
- d) Preservar y enriquecer sus lenguas y demás elementos de su cultura e identidad.
- e) Conservar y mejorar su hábitat y preservar la integridad de sus tierras.
- f) Acceder a la propiedad y tenencia de la tierra en los términos de la misma Constitución y de las leyes aplicables.
- g) Elegir, en su caso, representantes ante los municipios.
- h) Acceder a la jurisdicción del estado, para lo cual deberá tomarse en cuenta en los procesos en los que sean parte, sus costumbres y especificidades culturales.

El segundo apartado enlista medidas que deberán llevar a cabo las autoridades federales, las locales y las municipales para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria. Y tienen por objetivo erradicar las discriminaciones y los prejuicios existentes contra las minorías.

Las autoridades de los tres niveles de gobierno están obligadas a:

- a) Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas y mejorar su economía local.
- b) Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo entre otras cuestiones, la educación bilingüe e intercultural.
- c) Asegurar el efectivo acceso a los servicios de salud, aprovechando debidamente la medicina tradicional.
- d) Facilitar el acceso a los indígenas para el financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda.
- e) Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo.
- f) Extender la red de comunicaciones para integrar a las comunidades, incluyendo la posibilidad de contar con medios de comunicación cuya propiedad, administración y utilización esté a cargo de los indígenas.
- g) Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.
- h) Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes indígenas.
- i) Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los estándares municipales.

El objetivo de todas estas medidas, es promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

Artículo 4° Constitucional

El artículo 4° es el que menos se modificó de todos los artículos que abarcó esta reforma constitucional, ya que sólo se derogó el párrafo primero, el cual reconocía los pueblos indígenas y la composición multicultural de la nación mexicana, lo cual estaba contenido en el citado precepto desde el 28 de enero de 1992.

Artículo 18 Constitucional

Al artículo 18 se le adicionó el párrafo sexto, donde se establece la obligación del estado de permitir a las personas que se encuentran privadas de su libertad de cumplir su pena en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, con el objetivo de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

Este párrafo no se refiere en forma exclusiva a los pueblos indígenas, sino beneficia a todos los habitantes del país.

Artículo 115 Constitucional

El último artículo que se reformó fue el 115, ya que a la fracción III se le añadió un último párrafo el cual establece: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

En este precepto no queda el alcance definido, ya que quizás se trate de que las comunidades indígenas pueden estar situadas en el territorio de más de un municipio y que la posibilidad de asociarse más allá de la extensión fijada por los límites municipales les proporcione una mayor capacidad de reacción y de gestión de los asuntos de su interés.

3.6.4. Normatividad estatal y Usos y costumbres

Derivado de lo planteado por la reforma anteriormente comentada, las legislaturas de los Estados, preocupadas por atender un llamado hacia el respeto y la protección de los derechos indígenas, así como de la falta de regulación hacia el respeto de los usos y costumbres de estos grupos, incluyeron en sus leyes normas para concluir lo iniciado por el precepto constitucional, ya sea mediante la adición de una norma en la constitución estatal o mediante una ley general de la materia.

Sólo tres estados tienen una ley específica sobre población indígena: Chihuahua, Quintana Roo y Oaxaca; dos estados tienen una Ley de Justicia Indígena reformas al poder judicial estatal: Campeche y Quintana Roo; tres estados tienen en sus constituciones contenidos que permiten una reflexión sobre el ámbito municipal de los derechos indígenas Guerrero, Nayarit, Veracruz.

Algunos de los derechos incluidos son:

- Derecho a la libre determinación.
- Participación y representación
- Transferencia de facultades
- Reconocimiento de la composición pluricultural.
- Derechos de asociación y coordinación municipal
- Descentralización y fortalecimiento municipal.
- Derecho a que sean tomados en cuenta sus usos, costumbres y normas indígenas frente a procesos con el Estado.
- Derecho a la autoadscripción.
- Derecho a un intérprete o traductor

Mediante el siguiente cuadro comparativo se pueden observar las principales normas que los Estados contemplan en su legislación:

Derecho a la libre determinación

<u>Estado</u>	<u>Precepto</u>	<u>Contenido</u>
Campeche	Ley de derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas.	Artículo 39.- El Estado de Campeche, tiene una composición sustentada originalmente en la etnia maya y posteriormente enriquecida con la presencia de otras etnias indígenas a las cuales, en los términos de esta ley, se les reconoce el derecho a la autodeterminación de sus formas internas de organización social, económica, política y cultural.
Chiapas	Ley de Derechos y Cultura indígena	Artículo 5.- Se reconoce, en el ámbito de la competencia estatal, el derecho a la libre autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, en toda su amplitud política, económica, social y cultural, fortaleciendo la soberanía, la democracia y los tres niveles de gobierno, en el marco de la constitución política de los estados unidos mexicanos y la particular del Estado.
Durango	Constitución Política	Artículo 2, fracción II.- Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía para: Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres.
Estado de México	Ley de Derecho y Cultura indígena	Artículo 17.- Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de México el derecho a la libre determinación de su existencia, formas de organización y objetivos de desarrollo. Así mismo tienen derecho social a determinar, conforme a la tradición de cada uno, su propia composición y a ejercer con autonomía todos los derechos que esta ley reconoce a dichos pueblos y

comunidades.

Hidalgo	Constitución Política	<p>Artículo 5, párrafo I.- El Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida y el bienestar y desarrollo de los grupos sociales de culturas autóctonas, dentro de sus propios patrones de conducta, en cuanto no contraríen normas de orden público, así como a que se consideren tales rasgos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad.</p> <p>Artículo 4, apartado A, fracción II.- Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, a la autonomía para:</p>
Jalisco	Constitución Política	<p>Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o Tribunales correspondientes.</p>
Morelos	Constitución Política	<p>Artículo 2 bis.-El Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, ejercida en sus formas internas de convivencia y organización, sujetándose al marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y estatal.</p>
Nayarit	Constitución Política	<p>Artículo 7.- Nuestra composición étnica plural, se sustenta en los pueblos y comunidades indígenas que los integran y a los cuales les asiste el derecho a la libre autodeterminación expresada en autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres, formas de gobierno tradicional, desarrollo, formas de</p>

expresión religiosa y artística y en la facultad para proteger su identidad y patrimonio cultural.

Puebla Constitución Política

Artículo 13, fracción I.- Los pueblos y comunidades indígenas establecidas en el Estado y reconocidos en esta Constitución, tendrán derecho a la libre autodeterminación, mismo que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad estatal y nacional, para:

a) Determinar y desarrollar sus formas internas de organización social, cultural, política y económica.

Quintana Roo Ley de Derechos y Cultura indígena

El Estado de Quintana Roo, tiene una composición sustentada originalmente en la etnia a la cual, en los términos de esta ley, se les reconoce el derecho a la libre autodeterminación, que se expresa en un marco de autonomía, respeto a sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Derecho a la autoadscripción

Estado

Precepto

Contenido

Durango Constitución Política

Artículo 2, fracción II.- El Estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos y comunidades indígenas; las leyes reconocerán la diversidad cultural, protegerán y promoverán el desarrollo de los pueblos indígenas existentes en el Estado, sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres, recursos y formas de organización social; así como el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Estado de México Ley de Derecho y Cultura indígena

Artículo 3.- La conciencia de la identidad indígena es el criterio fundamental para determinar los pueblos y comunidades a los que se aplican las disposiciones del presente ordenamiento.

Jalisco Constitución Política

El Estado de Jalisco tiene una composición

pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres.

Morelos

Constitución Política

Artículo 2 bis fracción VI.-La conciencia de su identidad étnica y su derecho a desarrollo deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas. Las propias comunidades coadyuvarán, en última instancia, a este reconocimiento.

Puebla

Constitución Política

Artículo 13, fracción II.- La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, mismas que establecerán las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

San Luis Potosí

Ley Reglamentaria del Artículo 9° de la Constitución del Estado sobre Derechos y Cultura Indígena

Artículo 5, párrafo I.- La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas.

San Luis Potosí

Ley de Administración de Justicia Indígena y Comunitaria

Artículo 6, párrafo I.- La conciencia de la identidad indígena de las personas que se consideren tener tal carácter, deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones legales en la materia.

4. El Sistema de Recaudación Hacendaria Municipal

La hacienda pública municipal se integra del conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta el ayuntamiento, al igual que la distribución y aplicación de dichos recursos a través del gasto municipal, con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados.

El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica.

El sistema hacendarlo de los municipios está constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas en que deben destinarse estos recursos.

Como ya se mencionó en otra sección el municipio mexicano no está investido de facultades para dotarse así mismo de leyes propias, y al igual que en la legislación estatal, la materia hacendaria de los municipios tiene un reconocimiento constitucional en el artículo 31, el cual se complementa con la fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se determina que los municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda.

4.1. Legislación municipal hacendaria

Existen varios elementos jurídicos dentro de la legislación municipal, pero en el ámbito hacendario son dos los relevantes:

La ley de Hacienda Municipal

Adicional a lo ya comentado en otra sección, es importante aclarar que es el marco de referencia general tanto para la determinación de la estructura de la hacienda municipal como para la actuación de las autoridades fiscales y los contribuyentes, así como para la

determinación de los principales procedimientos de recaudación, cobranza y defensa frente a los actos del fisco municipal.

Ley de Ingresos Municipales

Es expedida por la legislatura del estado, con vigencia anual, en la que se incluyen los distintos conceptos tributarios y no tributarios que pueden ejercerse en el período fiscal en cuestión, regularmente en todos los estados se sigue la tendencia de expedir una sola ley para todos los municipios.

En algunas entidades federativas se expide un mismo Código Fiscal para el estado y los municipios, delimitando los medios de actuación y procedimientos que deben ser promovidos por las autoridades fiscales municipales.

4.2. Elementos de la hacienda municipal

Los elementos integrantes de la hacienda municipal son:

- los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio
- los impuestos sobre propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles
- los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos
- los productos derivados de la explotación de los recursos naturales de la Federación que se encuentran en el territorio municipal
- las participaciones federales y estatales de acuerdo a las leyes
- las utilidades de las empresas de sus propiedad
- las tasas adicionales que fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales
- los préstamos, donaciones, herencias y legados

Es relevante mencionar que la propiedad inmobiliaria es la única potestad impositiva exclusiva de los municipios, y el concepto que más ingresos propios le genera.

Por requisito para formar parte del Sistema de coordinación fiscal, y tener acceso a ciertas participaciones, existe la prohibición para el establecimiento de ciertas contribuciones y derechos, ejemplo de ello es quitar los derechos de piso, por la realización de actividades comerciales en mercados y plazas públicas, o los derechos de expedición de licencia o la revaluación anual para actividades comerciales.

Se reconoce también la potestad tributaria para gravar la actividad económica que se realiza en su jurisdicción vinculada a espacios territoriales para el asentamiento de los establecimientos que las lleven a cabo y que constituyen usuarios de servicios con mayor alcance.

Partidas de la hacienda municipal

La hacienda municipal se conforma de las siguientes partidas:

Ingresos Municipales: Recursos financieros que percibe el municipio, a través de su tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos.

Por su origen, pueden ser:

a) Ingresos ordinarios. Se perciben en forma constante y regular durante el año.

Este concepto a su vez, incluye tres tipos de ingresos:

- tributarios: Impuestos, derechos, contribuciones especiales
- no tributarios: productos, aprovechamientos
- provenientes de otros órganos de gobierno:

+ De la Federación: participaciones federales y aportaciones

(ramo33)

+ Del Estado: participaciones federales y transferencias

b) Ingresos extraordinarios: son los ingresos que el municipio puede obtener de personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales. Existen aportaciones para obra pública y requieren de un convenio entre los beneficiados y la autoridad, para lo cual llegan a firmarse documentos. Se perciben para satisfacer necesidades imprevistas, emergencias, epidemias, etc.

2. Gasto Público: Son las erogaciones efectuadas por el gobierno municipal para el cumplimiento de sus objetivos establecidos, Por su orientación el gasto puede ser:

a) Corriente: son las erogaciones destinadas para cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios, entre otros.

b) De inversión: recursos destinados para la construcción de obras públicas así como de bienes adquiridos para su conservación, y los utilizados en inversiones financieras. Su propósito es impulsar y sostener el desarrollo económico y social.

c) De deuda: son los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros contrados por el ayuntamiento, mediante empréstitos.

3. Deuda Pública: por lo general existe una ley que regule esto, y se compone de las obligaciones directas, indirectas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de: el Municipio, los Organismos Descentralizados Municipales, los Fideicomisos en que sea fideicomitente alguno de los Municipios del Estado o las Empresas de participación Municipal Mayoritarias.

Ingresos del Municipio

Así como ocurre a nivel federal o estatal, es posible identificar en las leyes de ingresos expedidas por las legislaturas estatales los diferentes tipos de ingresos de los municipios:

Contribuciones

En términos generales es el ingreso fiscal ordinario del municipio, que tiene por objeto cubrir sus gastos públicos. De acuerdo con la doctrina fiscal adoptada por el Código Fiscal de la Federación, se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora y derechos.

Sin embargo para el caso de los municipios quedan excluidas las aportaciones de seguridad social, porque regularmente estos pagos se realizan a los sistemas de pensiones estatales y no directamente a ellos.

Con base al mismo criterio del citado Código, los recargos, sanciones y gastos de ejecución derivados del cobro de contribuciones participan de la naturaleza de éstas.

Impuestos

Se definen como las obligaciones coactivas y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos a favor del Estado, y de las entidades autorizadas jurídicamente para recibirlos en este caso el municipio, por un sujeto económico, con fundamento en una ley, siendo fijadas las condiciones de la prestación en una forma autoritaria unilateral por el sujeto activo de la obligación tributaria que, sería en este caso las legislaturas estatales y el municipio sería el receptor de ésta.

Conforme a la fracción I del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, los impuestos son “las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma y que sean

distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo”, esas fracciones se refieren a las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejora y los derechos.

Derechos

De acuerdo con la definición para el ámbito federal del Código Fiscal de la Federación se puede decir que en la esfera municipal, éstos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público municipal o que las recibe el municipio por servicios que presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados y órganos desconcentrados.

Aprovechamientos

Se considera como tal los ingresos que percibe el municipio por funciones del derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación municipal.

Productos

Están constituidos por las contraprestaciones que recibe el municipio por los servicios que preste en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

4.3. Contribuciones Municipales

Cabe mencionar dentro del marco legal que la obligación de contribuir para el gasto público proviene de dos fuentes:

La fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, el cual menciona como obligación de los mexicanos, Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La fracción III del artículo 22 de la Constitución Estatal de Oaxaca, el cual menciona la obligación de los habitantes del Estado de Contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Dentro de esta obligación se encuentra el pago de contribuciones; el listado que precede a este párrafo es de las contribuciones cobradas en la mayoría de los municipios de acuerdo a los Ingresos brutos desglosados de los municipios por Estado para 2009, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática:

1. IMPUESTOS

a. Directos

i. A la propiedad

Impuesto predial

Traslado de dominio de bienes inmuebles

Adquisición de bienes inmuebles

Anuncios Publicitarios

ii. A las remuneraciones

Impuesto sobre nóminas

Ejercicio de profesiones y honorarios

Instrumentos públicos y operaciones contractuales

b. Indirectos

i. Al comercio

ii. A la producción

iii. A la prestación de servicios

iv. Indirectos Diversos

Impuesto sobre hospedaje

Diversiones y espectáculos públicos

Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos

c. Adicionales

i. Para educación

ii. Para obras de infraestructura urbana

iii. Para fomento al turismo

iv. Impuestos adicionales diversos

2. DERECHOS

a. Registros

i. Registro civil

ii. Registro público de la propiedad y del comercio

iii. Servicios notariales y de archivo

iv. Registros diversos

b. Certificaciones y Constancias

i. Educación pública

ii. Salud

iii. Ecología e impacto ambiental

iv. Certificaciones y constancias diversas

c. LICENCIAS Y PERMISOS

i. Comercio ambulante

ii. Comercio nocivo

iii. Empresas de transporte

iv. Licencias para construcción

v. Licencias de funcionamiento

vi. Licencias y permisos diversos

d. Inspecciones

i. Sanidad

ii. Inspecciones diversas

e. Servicios de vialidad y transporte

i. Expedición de licencias de manejo

ii. Servicios de grúa y almacenaje de vehículos

iii. Vehículos de combustión interna

f. Uso y suministro de agua potable

g. Servicios de desarrollo urbano y obras públicas

i. Urbanización

h. Por prestación de servicios

i. Panteones

ii. Rastros

iii. Mercados

iv. Corral de consejo

v. Estacionamientos

vi. Seguridad pública

vii. Alumbrado público

viii. Servicios diversos

i- OTROS DERECHOS

Los principales impuestos en el ámbito municipal son:

4.3.1. Impuesto predial

Los fundamentos de este impuesto los encontramos en la Constitución Política en el artículo 27, el cual menciona que puede por interés público imponerse la propiedad privada, la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Por otro lado, la fracción IV del artículo 31, establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos municipales. Especial atención merece el la fracción I del artículo 36, la cual señala como otra obligación del ciudadano de la República, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga.

La fracción IV del artículo 115 Constitucional, especifica que los municipios administran libremente su hacienda, pudiendo obtener contribuciones a través de impuestos tales como los aplicados a la propiedad inmobiliaria, a su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Por último, la fracción II del artículo 121 de la Carta Magna dispone que los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

Es una contribución inmobiliaria cuya aplicación es en todos los municipios del país, y es el concepto que genera mayores ingresos propios a cada uno de estos. Aún con dicha afirmación, su recaudación representa un importe menor a una tercera parte de lo recaudado en países miembros de la OCDE, o un tercio o la mitad de lo que representa en Argentina o Chile; estos números tan bajos son causa del bajo rendimiento del gravamen, por diferencias estructurales: por la determinación inadecuada de la base impositiva y su falta de actualización; y por ineficiencias administrativas.

Actualmente representa el 0.27% del PIB y se espera para 2010 el 0.5% y del 1% para 2015, a través de un programa de modernización catastral promovido por el Instituto para el

Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, según lo determina el artículo 16, fracción III, y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, instituida para ese efecto en 1980).

En el caso de Oaxaca estos son los elementos del impuesto predial, de conformidad con la Ley de Hacienda Municipal:

Sujeto.

Conforme al artículo 6 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca:

- Los propietarios de predios urbanos o rústicos.
- De los predios ejidales o comunales, quienes posean provisionalmente o definitivamente el predio o en su caso, el núcleo de ejidatarios o comuneros.
- Los poseedores de predios urbanos o rústicos en el caso de que en los citados predios no exista propietario, sea indefinido, se hubiera substraído de su casa por causa ajena a su voluntad, por desmembración de la propiedad, o si se deriva de contratos de promesa de venta, con reserva de dominio, y de promesa de venta o venta de certificados de participación inmobiliaria, de vivienda de simple uso o de cualquier otro título similar que autorice la ocupación material del inmueble y que origine algún derecho posesorio, aún cuando los mencionados contratos, certificados o títulos, se hayan celebrado u obtenido con motivo de operaciones de fideicomiso
- Los propietarios o poseedores que sean fideicomitentes del predio objeto del fideicomiso o los fideicomisarios que estén en posesión del predio, aún cuando todavía no se les transmita la propiedad y las entidades paraestatales que por cualquier título se encuentren en posesión de bienes inmuebles del dominio público propiedad de la Federación, Estado y Municipios.
- Las entidades paraestatales que por cualquier título se encuentren en posesión de bienes inmuebles del dominio público propiedad de la Federación, Estado y Municipios.

- Las personas físicas y morales que por cualquier título se encuentren en posesión de bienes inmuebles del dominio público propiedad de la Federación, Estado y Municipios.

Objeto

Conforme al artículo 5 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca:

- La propiedad de predios urbanos y sus construcciones adheridas.
- La propiedad de predios rústicos y sus construcciones adheridas.
- La posesión de predios ejidales y comunales y sus construcciones adheridas.
- La posesión de predios urbanos y rústicos:
 - a- Cuando no exista propietario.
 - b- Cuando el propietario no esté definido.
 - c- Cuando el predio estuviera substraído a la posesión del propietario, por causa ajena a su voluntad.
 - d- Cuando se deriva de contratos de promesa de venta, con reserva de dominio, y de promesa de venta o venta de certificados de participación inmobiliaria, de vivienda de simple uso o de cualquier otro título similar que autorice la ocupación material del inmueble y que origine algún derecho posesorio, aún cuando los mencionados contratos, certificados o títulos, se hayan celebrado u obtenido con motivo de operaciones de fideicomiso.
 - e- Cuando exista desmembración de la propiedad, de manera que una persona tenga la nuda propiedad y otras el usufructo.
 - f- Cuando la ejerzan los particulares sobre inmuebles propiedad de la federación, estado, municipios y organismos descentralizados y sujetos a exención.
- La propiedad o posesión de bienes inmuebles de dominio privado de la Federación, Estado y Municipios y los que integren el patrimonio de los organismos descentralizados de carácter Federal y Estatal; tales como oficinas administrativas y aquellos que sean destinados por los mismos a propósitos distintos a los de su objeto.

- La propiedad o posesión de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, Estado y Municipios que por cualquier título las entidades paraestatales y personas físicas o morales se encuentren utilizando para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto.

El objeto del impuesto predial incluye la propiedad o posesión de las construcciones permanentes existentes en los predios.

Base.

Conforme al artículo 7 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca será el mayor entre:

1. El valor catastral:

Asignado en los términos de la Ley de Catastro, conforme a las tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por la Legislatura del Estado a propuesta de los Municipios.

Cuando el predio se encuentre edificado con diversos departamentos propiedad de distintas personas, que a la vez sean copropietarios del terreno en que se encuentre construido el edificio, así como sus escaleras, pasillos, jardines, muros medianeros, pisos y demás servicios e instalaciones, el Instituto Catastral del Estado de Oaxaca determinará el valor catastral que le corresponderá a cada uno, y este entrará en vigor a partir del mes siguiente a la fecha en que se haya autorizado previamente la escritura de constitución del condominio. Si este se constituye sin estar terminadas las construcciones, el impuesto se continuará causando sobre el valor total del terreno y será a cargo de las personas que lo constituyeron.

2. El valor declarado por el contribuyente.

Tasa.

Las tasa aplicable se publica en cada Ley de Ingresos municipal, y en caso de no hacerse se considera una tasa del 0.5% anual sobre el valor catastral del inmueble asignado en los términos de la Ley de Catastro vigente.

Y la tasa inicial del impuesto que corresponda pagar a los propietarios o poseedores de predios urbanos no edificados o baldíos con servicios de agua, electricidad y drenaje, entre tanto conserven esa calidad se enajenen o establezca en ellos alguna industria o comercio, será ascendente y aumentará automáticamente el 10% cada año hasta completar diez años, al final de las cuales se interrumpe.

Época de pago.

La cuota de este impuesto se causará anualmente y podrá dividirse en seis partes iguales que se pagarán bimestralmente en las oficinas autorizadas por la Tesorería

Municipal, durante los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre. Sin embargo, los pagos podrán hacerse por anualidad anticipada en este caso, dichos cargos se harán durante los dos primeros meses del año y tendrán derecho a una bonificación del 10% de la cuota anual que le corresponda pagar al contribuyente.

El pago por anualidad anticipada del impuesto predial, no impide el cobro de diferencias que deba hacerse por el municipio por cambio de las bases gravables.

Tratándose de Jubilados, Pensionados y Pensionistas tendrán derecho a una bonificación adicional que será determinada por los Ayuntamientos.

4.3.2. Impuesto sobre Traslación de Dominio

Es un Gravamen de potestad tributaria exclusiva de los ayuntamientos, de aplicación en todas las entidades federativas. Es exclusivamente con fines recaudatorios.

El espíritu de la norma constitucional se ve afectado por la existencia de un gravamen federal por la adquisición de inmuebles que el gobierno federal mantiene vigente, pero que sólo aplicará en aquéllas entidades que no convengan en mantener como tasa del impuesto estatal de traslación de dominio una inferior a la fijada unilateralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esa es la justificación para afirmar que se trata de un impuesto con fines exclusivamente recaudatorios, pues de no haber la posibilidad de diferenciar las tasas se impide su uso para regular este tipo de actividades, incentivándolos o desalentándolos en razón de objetivos de desarrollo urbano.

La funcionalidad económica de este impuesto para los inmuebles destinados a vivienda, es cuestionada, ya que encarece la adquisición e incrementa la exigencia de disponibilidad financiera del comprador en el momento de la operación, ya que es el momento de liquidación, independientemente de la forma y plazos de pago de la vivienda adquirida.

Los beneficios obtenidos en operaciones de transmisión de propiedad de inmuebles se encuentran gravados por el Impuesto Sobre la Renta que liquida el vendedor que los obtiene, y el hecho de que el impuesto de Traslación de dominio sea a cargo del comprador por estar colocado sobre el valor de la operación y no sobre la utilidad derivado de la operación, es de nueva cuenta criticable.

En el caso de Oaxaca estos son los elementos del impuesto, de conformidad con la Ley de Hacienda Municipal:

Sujeto.

Conforme al artículo 25 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca:

Son las personas físicas o morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo, y las construcciones adheridas a él, ubicados en el territorio del municipio, así como los derechos relacionados con los mismos a que esta ley se refiere, independientemente del nombre que le asigne la ley que regule el acto que les de origen.

El enajenante responde solidariamente del impuesto que deba pagar el adquirente.

Objeto.

El objeto de este impuesto es la adquisición de inmuebles y los derechos sobre los mismos.

En ningún caso se gravará dos veces una misma operación, a excepción del contrato de permuta, en virtud de que mediante él se realizan dos adquisiciones.

La adquisición de inmuebles se da por cualquiera de los siguientes actos:

Transmisión de la propiedad, incluyendo la donación, ya sea por causa de muerte, y la aportación a toda clase de sociedades y asociaciones. Excepto las que se realicen al constituir una copropiedad o sociedad conyugal, siempre que sean inmuebles propiedad de los copropietarios o de los cónyuges.

La compra-venta en la que el vendedor se reserve la propiedad, aún cuando la transferencia de esta opere con posterioridad.

La promesa de adquirir, cuando se pacte que el futuro comprador entrará en posesión de los bienes o que el futuro vendedor recibirá el precio de la venta o parte de él, antes de que se celebre el contrato prometido.

La cesión de derechos del comprador o del futuro comprador en los casos mencionados anteriormente.

Fusión y escisión de sociedades, incluso en los casos del artículo 14-A del Código Fiscal de la Federación (préstamo de títulos o valores)

La dación en pago y la liquidación, reducción de capital, pago en especie de remanentes, utilidades o dividendos de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles.

La constitución de usufructo, transmisión de este o de la nuda propiedad, así como la extinción del usufructo temporal.

La Prescripción positiva.

La cesión de derechos del heredero, legatario o copropietario en la parte relativa y en proporción a los inmuebles o la renuncia de la herencia o legado efectuada después de la declaratoria de herederos o legatarios, se entenderá como cesión de derechos.

Enajenación a través de fideicomisos.

La permuta, cuando por ella se adquieran bienes inmuebles. En este caso se considerará que existen dos adquisiciones.

Las operaciones de cambio de propietario o de bienes inmuebles, en virtud de remate judicial o administrativo.

Cuando se cedan los derechos o se celebren contratos de compra-venta respecto de acciones de sociedades que tengan en su activo fijo inmuebles. En estos casos la base gravable del impuesto será el porcentaje de valor que represente en la acción el porcentaje total del inmueble en la sociedad.

La división de la copropiedad y la disolución de la sociedad conyugal por la parte que adquiere mayor porcentaje del que le correspondía al propietario o cónyuge

Base.

Conforme al artículo 26 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca:

La Base para determinar el importe a pagar por concepto de este impuesto será el valor que resulte mayor entre el valor catastral y el valor declarado por el contribuyente.

El valor del inmueble podrá ser el valor de adquisición del mismo disminuido con el valor que se tomó como base para calcular el impuesto a que se refiere esta Ley en su última adquisición, siempre que la misma se hubiera efectuado dentro de los tres años anteriores a la adquisición por la que se calcula el impuesto.

Tasa.

Conforme al artículo 27 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca:

El impuesto sobre Traslación de Dominio y otras operaciones de bienes inmuebles se causará y pagará aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas que al efecto propongan los Municipios a la Legislatura del Estado, y sólo para el caso de que no se publiquen éstas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, la tasa aplicable es del 2%.

Época de pago.

Conforme al artículo 28 y 29 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca:

Los sujetos obligados al pago de este impuesto, deberán enterarlo en la Tesorería Municipal, en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se realice el acto generador, utilizando al efecto las formas de declaración aprobadas.

Tratándose de Municipios que suscriban convenio con la Secretaría de Finanzas para la administración y cobro de este impuesto, los sujetos obligados deberán efectuar el pago en la recaudación de rentas de dicha Secretaría, en cuya jurisdicción se encuentra ubicado el inmueble.

El impuesto deberá pagarse dentro del plazo que establece el artículo anterior, aún cuando el contrato se celebre con reserva de dominio o la venta sea a plazo. El pago del impuesto deberá hacerse dentro del mismo plazo en los siguientes supuestos:

Cuando se constituya o adquiera el usufructo o la nuda propiedad. En el caso de usufructo temporal cuando se extinga.

A la adjudicación de los bienes de la sucesión o a los tres años de la muerte del autor de la misma si transcurrido dicho plazo no se hubiera llevado a cabo la adjudicación, así como al cederse los derechos hereditarios o al enajenarse bienes por la sucesión. En estos dos últimos casos, el impuesto correspondiente a la adquisición por causa de muerte, se causará en el momento en que se realice la cesión o la enajenación independientemente del que se causa por el cesionario o por el adquirente.

Tratándose de adquisiciones efectuadas a través del fideicomiso.

4.3.3. Impuesto sobre Fraccionamientos

Este gravamen de potestad tributaria municipal, sólo es de aplicación en centros urbanos de desarrollo relativo, tiene como objeto imponible la subdivisión de predios en los términos que establezcan las leyes de asentamientos urbanos y los planes de desarrollo urbano de las propias ciudades.

Su objeto fundamental es recaudatorio con carácter compensatorio de las erogaciones que en infraestructura demandará al municipio el nuevo desarrollo. En general su recaudación es insuficiente.

Por lo general, los niveles de causación de este impuesto resultan insuficientes para su propósito, aún cuando se complementan con algunos derechos como el caso de conexión de los servicios de agua, y con la práctica generalizada de exigir con el carácter de aportaciones extraordinarias, pagos extrafiscales a favor del ayuntamiento o con las obligaciones para el fraccionador de realizar o sufragar el costo de determinadas obras, establecidas de manera precisa en las autorizaciones del fraccionamiento correspondiente.

Sujeto.

Conforme al artículo 34 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca:

Son sujetos de este impuesto, las personas físicas o morales que realicen los actos que se mencionan en el objeto.

Objeto.

Conforme al artículo 33 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca:

Se entiende que el objeto de esta contribución es el establecimiento de fraccionamientos, cualquiera que sea su título entendiéndose como tal la división de un terreno en lotes, siempre que para ello se establezca una o más calles, callejones de servicios o servidumbre de paso.

También es objeto la fusión o subdivisión de terrenos cuando se pretenda reformar el fraccionamiento autorizado, o que se realicen en cualquier tipo de predios aunque estos no formen parte de ningún fraccionamiento.

Base.

Conforme al artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca:

La base gravable es la superficie del predio atendiendo al tipo de fraccionamiento.

Tasa

Conforme al artículo 36 y 37 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca:

El impuesto sobre fraccionamiento y fusión de bienes inmuebles se causará y pagará aplicando las cuotas y tarifas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas que al efecto propongan los Ayuntamientos a la Legislatura del Estado, y sólo para el caso de que no se publiquen estas, el impuesto se pagará por metro cuadrado de superficie

vendible según el tipo de fraccionamiento en salarios mínimos diarios vigentes en el lugar que se encuentre ubicado y de conformidad con la siguiente tarifa:

<u>Tipo</u>	<u>Cuota por M2.</u>
Habitacional residencial.	.15 S.M. (Salario Mínimo)
Habitacional tipo medio.	.07 S.M.
Habitacional popular.	.05 S.M.
Habitacional de interés social.	.06 S.M.
Habitacional campestre.	.07 S.M.
Granja.	.07 S.M.
Industrial.	.07 S.M.

Si los fraccionamientos se integran por zonas comerciales o de oficina, se pagará adicionalmente por cada 100 metros cuadrados o fracción que exceda de la superficie vendible para estos usos del suelo, una cuota correspondiente a 10 días de salario mínimo general para el municipio.

Época de pago.

Conforme al artículo 38 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca:

El pago de este impuesto se hará en la Tesorería Municipal dentro de los veinte días siguientes a la autorización expedida por el Ejecutivo del Estado.

4.3.4. Impuesto sobre Rifas, sorteos y loterías

Los juegos y sorteos han sido motivo de regulación en diversos ordenamientos federales, particularmente respecto a la determinación de cuáles están permitidos, las características de los establecimientos donde pueden realizarse, así como los permisos y los requisitos para llevarse a cabo.

Es por ello que la Ley Orgánica de la Lotería Nacional, publicada en 1985, establece que esta entidad puede llevar a cabo sorteos ordinarios y extraordinarios conforme a las bases especiales publicadas en 2005.

La facultad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, era exclusiva del Congreso de la Unión, desde 1947.

Los estados tienen la facultad de aplicar este impuesto desde septiembre de 2003 derivado de un fallo emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde al hacer una interpretación del artículo 73 de la Constitución, la mayoría de ministros de la Corte determinó que tanto la Federación como los estados pueden legislar en la materia.

Dentro de los juegos permitidos se encuentran principalmente el ajedrez, damas y otros similares, dominó, dados, boliche, bolos y billar; de pelota, carreras de personas, vehículos o animales; toda clase de deportes y los sorteos.

De acuerdo a la Ley Federal de Juegos y Sorteos publicada el 17 de septiembre de 2004, un juego con apuestas se define como juegos de todo orden en que se apuesta, previstos en la Ley y el Reglamento y autorizados por la Secretaría de Gobernación; así mismo define una apuesta como el monto susceptible de apreciarse en moneda nacional que se arriesga en un juego contemplado y regulado por la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento, con la posibilidad de obtener y ganar un premio, cuyo monto, sumado a la cantidad arriesgada deberá ser superior a ésta.

La actual Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de enero de 2002, reitera en el Capítulo VII del Título IV, que se considera ingreso por la obtención de premios las que deriven de la celebración de loterías, rifas, sorteos,

juegos con apuestas y concursos legalmente autorizados, la cual se calcula conforme a lo siguiente:

Se aplicará la tasa del 1% sobre el valor del premio en las entidades federativas que no lo graven o, en su caso el impuesto local sobre estos ingresos sea igual o inferior al 6%, pero en las entidades que excedan de este porcentaje, se aplicará la tasa del 21% para efectos del impuesto federal en comento.

Los elementos de esta contribución en el Estado de Oaxaca son los siguientes:

Sujeto.

Las personas físicas o morales que obtengan ingresos derivados de premios por rifas, sorteos, loterías y concursos cuyo billete, boleto, contraseña o cualquier comprobante que permitió participar en los eventos, y le haya sido pagado dentro del territorio del Estado.

Objeto.

Es objeto de este impuesto la obtención de ingresos derivados de premios de rifas, sorteos, loterías y concursos que celebren los organismos descentralizados de la administración pública federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública. Para los efectos de este impuesto, no se considera como premio el reintegro correspondiente al billete que permitió participar en loterías.

Base.

El monto total del ingreso por los premios obtenidos correspondientes a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna, mismo que se causará en el momento en que el premio sea pagado o entregado al ganador.

Para los efectos del entero, los organismos descentralizados de la administración pública federal formulan y proporcionan a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de

Oaxaca las liquidaciones mensuales, en las que se señalan los datos relativos a la identificación de los premios pagados e impuesto retenido en el territorio del Estado.

Tasa.

Para el caso de Oaxaca y conforme a la Ley de Ingresos de 2010 es del 6%.

4.3.5. Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos

Diversas legislaciones estatales mantienen en vigor un gravamen específico sobre la explotación onerosa de dispositivos, máquinas o aparatos de recreación o la realización para propósitos onerosos de actos de esparcimiento teatral, cinematográfico, deportivo, musical o de cualquier otra naturaleza que se realicen en lugares abiertos al público.

En términos globales su rendimiento puede ser reducido, sin embargo este gravamen resulta importante en forma individual para muchos municipios, sobre todo en los de tamaño menor donde se realizan ferias o periodos de festejo particular, ya que es donde se genera importante actividad económica, vinculada a este tipo de actividades y donde el registro y cobro del impuesto, incluido los actos de verificación sobre su causación, constituyen el mecanismo de ordenamiento y control más efectivo al alcance del ayuntamiento para el propósito del orden y la tranquilidad pública.

4.4. Cuadro Comparativo de Impuestos

Figura número 5: cuadro comparativo de impuestos.

AMBITO DE VALIDEZ	FECHA DE PAGO	LEGISLACION APLICABLE	MEDIO DE PAGO	DETERMINACION DEL IMPUESTO	DOCTOS ADICIONALES
PREDIAL	En los primeros 2 meses del año o 6 pagos iguales bimestrales	Ley general de ingresos municipales de Oaxaca Ley de Hacienda municipal	En las oficinas autorizadas del ayuntamiento	Lo determina la autoridad mediante el valor catastral	Se deben llevar los pagos de predial de ejercicios anteriores
SOBRE TRASLADO DE DOMINIO	30 días siguientes a la realización del acto	Ley general de ingresos municipales de Oaxaca Ley de Hacienda municipal	En las oficinas autorizadas del municipio y si hay convenio en la Secretaría de finanzas del estado	Lo determina la autoridad municipal con apoyo de catastro y del valor de venta	Escrituras y doctos. que acrediten la propiedad
SOBRE FRACCIONAMIENTO	20 días siguientes a la autorización	Ley general de ingresos municipales de Oaxaca Ley de Hacienda municipal	En las oficinas autorizadas de la tesorería municipal	La cuota la propone el ayuntamiento de la legislatura del Estado	Se requiere previa autorización para establecer un fraccionamiento
SOBRE RIFAS, SORTEOS Y LOTERIAS	Cuando concluya el evento y retendrán el impuesto enterándolo 15 días después del evento	Ley general de ingresos municipales de Oaxaca Ley de Hacienda municipal	En las oficinas autorizadas de la tesorería municipal	Lo retiene el organizador del evento a los asistentes o quienes participen	Autorización para realizar el evento
SOBRE DIVER SIONES Y ESPEC TACULOS	Semanal o al concluir el evento con el interventor	Ley general de ingresos municipales de Oaxaca Ley de Hacienda municipal	En la tesorería municipal	Lo determina la autoridad	Previa autorización en el municipio para realizar el evento

Fuente: Elaboración propia con base a las leyes correspondientes aplicables al municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

4.5. Particularidades de los Estados

La población indígena se ubica en su gran mayoría en los estados del sureste mexicano, seis estados de la República Mexicana, concentran a 7.81 millones de indígenas que representan casi 63 por ciento de los indígenas: Oaxaca (2.02 millones), Veracruz (1.19 millones), Chiapas (1.19 millones), Yucatán(1.18millones), Estado de México (1.17 millones) y Puebla (1.06 millones). En contraste, en estados como Aguascalientes, Zacatecas, Colima, Baja California Sur y Coahuila, la población indígena es poco numerosa, alcanzando 65.08 mil indígenas en conjunto para los cinco estados.³⁵

Con el objetivo de enmarcar y correlacionar los temas analizados, a continuación se presentan ciertas particularidades de 3 de los estados con más alta población indígena, de los cuales se estudian sus características generales, la legislación estatal, y las contribuciones que recaudan en cada uno.

35 Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y la Muestra Censal.

4.5.1. Chiapas

Datos generales

El nombre oficial del Estado es Chiapas y su capital es Tuxtla Gutiérrez, y se compone de 118 municipios.

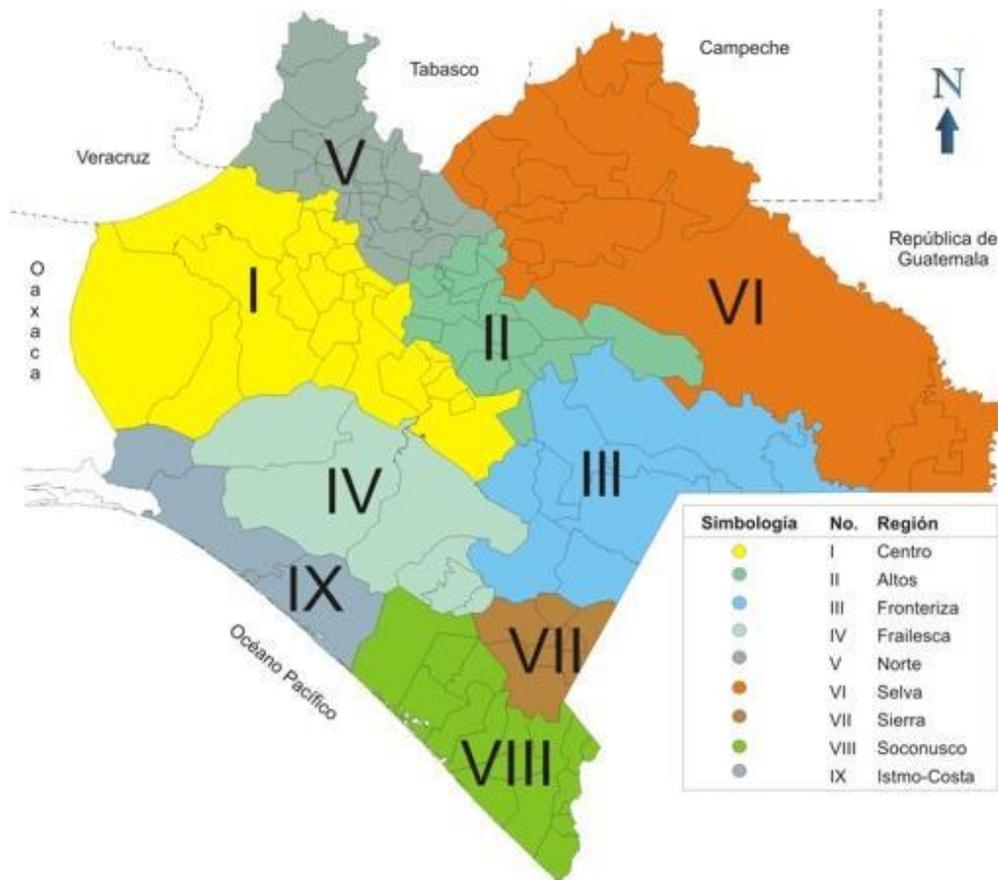
El nombre proviene de la palabra “Chiapan o “Tepechiapan”, nombre con el que se designaba a la antigua población indígena de los chiapanecas y cuyo significado es “cerro de la chí” o “agua debajo del cerro”, del náhuatl “tepetl”, cerro; “chi”, abajo; “atl”, agua; “pan” río, lugar.

Los españoles, al fundar dos ciudades en la región: Chiapas de los Indios y Chiapas de los Españoles, adoptaron para ambas el nombre de “Provincia de las Chiapas”. Después, con ese plural -Las Chiapas- se identificó en el momento de la independencia, al conjunto de regiones administrativas con las que se formaría el nuevo estado.

El estado de Chiapas está delimitado por los paralelos 17°59' y 14°32', de latitud norte; y los meridianos 90°22' y 94°14' de longitud oeste. Colinda al norte con Tabasco; al este con la República de Guatemala; al sur con la República de Guatemala y el océano Pacífico; al oeste con el océano Pacífico, Oaxaca y Veracruz.

La extensión territorial del estado está calculada en 75 344 Km² y representa el 3.8% de la superficie total del país.

Figura número 6: Mapa división municipal de Chiapas.



Fuente: Enciclopedia de los municipios.

Como antecedente prehispánico, se sabe que el florecimiento de las ciudades mayas en la selva Lacandona durante la época clásica (300-900 d.C.) es una de las mayores hazañas socioculturales de la historia de la humanidad.

Las más recientes excavaciones arqueológicas surgieron que fue en la región costera del Soconusco donde nació la cultura más antigua de Mesoamérica: la mokaya. Alrededor de 1500 a.C. sus habitantes ya cultivaban el maíz, vivían en casas y producían alfarería. Fueron sus descendientes, hablantes de un mixezoque antiguo, los que se movieron más tarde hacia las llanuras del Golfo y dieron allí nacimiento a la cultura olmeca. En su camino transístmico se entretuvieron en el valle del río Grijalva y fundaron a orillas de éste una gran ciudad, cuyas ruinas aún pueden verse en la entrada de Chiapa de Corzo. A lo largo de la historia de Chiapas se distinguen tres grupos originales: mixes-zoques, mayas y chiapa; los que han dado lugar a la gran diversidad étnica y cultural de la entidad.

Según resultados del censo de población de 2005 el 13.5% del total de la población indígena del país se encuentra en Chiapas. Alrededor de una cuarta parte de la población del estado puede considerarse como indígena. De ellos, predominan los tsotsiles, tseltales, choles, zoques, tojolabales, mames, mochós (mochoes), cakchiqueles, lacandones, chujes, kanjobales, y jacaltecos.

Los grupos indígenas de mayor importancia, en función del número de integrantes y manifestaciones culturales, son los tseltales y los tsotsiles. Sin embargo, aunque de número reducido, los lacandones son de gran importancia por su origen y representatividad histórica.

Del total de la población indígena, sólo 36.5% habla exclusivamente su lengua materna, el 61.2% habla además el español. Los pueblos indios se localizan principalmente en las regiones Centro, Altos, Norte y Selva.

La economía indígena se fundamenta en la agricultura tradicional, utilizando el sistema de roza, tumba y quema para la producción de maíz en zonas de temporal, el cual es el cultivo principal, seguido por el café y el frijol.

Poseen en pequeña escala ganado ovino, bovino y porcino, como parte de una estrategia de ahorro para adquirir otros bienes de consumo que la familia no produce, pero que les resultan indispensables. La cría de aves de corral y, en ocasiones, la apicultura se realizan con el mismo fin, actividades que en su mayoría están a cargo de las mujeres.

De acuerdo a los resultados que presento el II Censo de Población y Vivienda en el 2005 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, en el estado habitan un total de 957,255 personas que hablan alguna lengua indígena.

Legislación

Dentro de la materia de indígenas y usos y costumbres se cuenta con la siguiente legislación en el Estado de Chiapas:

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas:

En particular el artículo 13 menciona que el Estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, los cuales son reconocidos y protegidos, e incluye los siguientes: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandon y mocho.

También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas.

Es importante enfatizar que el estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas, también garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y niños.

Reconoce y protege el derecho de elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones.

Asimismo el artículo 32 menciona que el Congreso del estado crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos la cual tendrá por objeto la protección, defensa, respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por el orden

jurídico mexicano, el fortalecimiento de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la entidad.

2. Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas:

Esta ley se sustenta en que la nación mexicana, está constituida por una población que encuentra su sustento, de manera original en sus pueblos indígenas, situación que determina la composición pluricultural de los Estados Unidos Mexicanos; hecho reconocido en el artículo 4º. de la Carta Magna Federal.

Fue promovida por el gobernador Juan Sabines Guerrero, y supone que plasma los principios normativos para reconocer el derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas, contenidos en los acuerdos de San Andrés Larráinzar.

La presente Ley es reglamentaria del artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; se rige en todo su territorio y su observancia es de orden público e interés social.

En el artículo 12 la Ley señala que se reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas "en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en particular del estado". Añade en el artículo 15 que las relaciones de los pueblos indígenas chiapanecos con otros fuera del estado también deberán apegarse a lo dispuesto en las constituciones estatal y federal.

No existe un apartado en particular respecto a materia de contribuciones originadas por usos y costumbres, sin embargo eso no implica que no se causen y se cobren en los municipios regidos por usos y costumbres.

Ingresos municipales

Durante el ejercicio 2009 los municipios de Chiapas obtuvieron ingresos por un importe de \$ 12,142,599,541.00, de un total de \$244,544,968,771, obtenidos por las entidades federativas en conjunto, lo que representa un 4.97% del total.

Esta cifra se compone de los siguientes rubros:

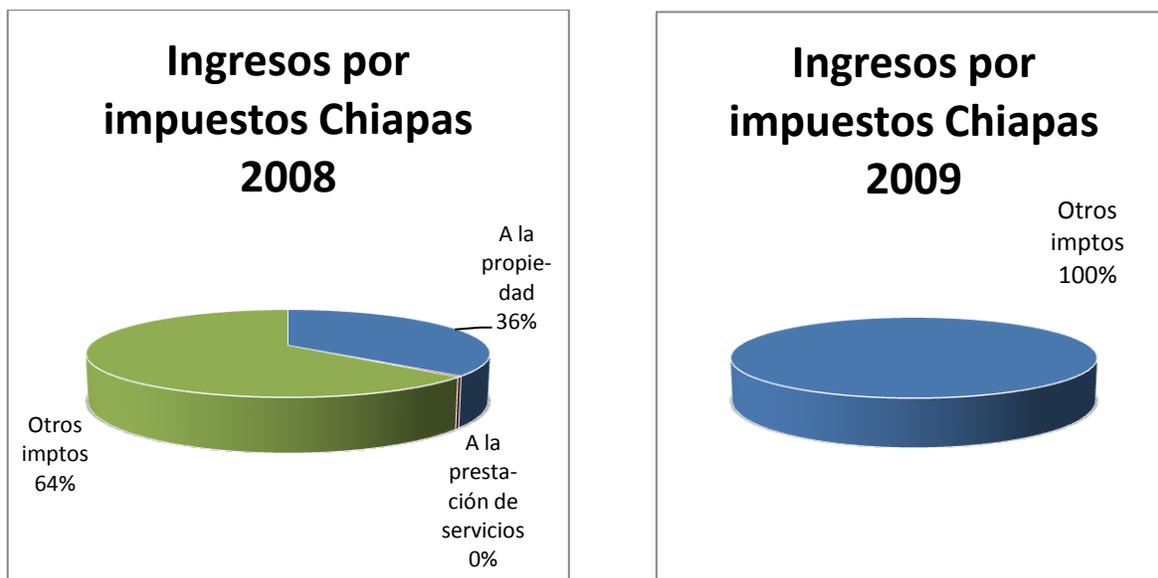
Figura número 7: Ingresos del estado de Chiapas.

	Total	Chiapas	%
Ingresos	244,544,968,771	12,142,599,541	4.97%
Impuestos	24,269,968,299	264,710,029	1.09%
Otros impuestos	1,635,697,248	264,710,029	16.18%
Derechos	11,144,090,159	129,046,487	1.16%
Productos	2,670,043,725	61,503,314	2.30%
Aprovechamientos	9,160,605,288	109,201,466	1.19%
Contribuciones de mejoras	2,480,886,035	12,487,726	0.50%
Participaciones	78,092,615,093	3,442,075,123	4.41%
Aportaciones federales y estatales	82,122,219,168	5,477,288,086	6.67%
Otros ingresos	9,405,351,929	241,778,293	2.57%
Por cuenta de terceros	847,139,365		0.00%
Financiamiento	16,472,836,034	318,219,567	1.93%
Disponibilidad inicial	7,879,213,676	2,086,289,450	26.48%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Del total de ingresos por impuestos tenemos la siguiente gráfica con la composición por concepto recaudado:

Figura número 8 y 9: Gráfica integración de ingresos por 2008 y 2009, respectivamente.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

De acuerdo a la Ley de hacienda municipal 2010 y a la ley de ingresos municipales, los impuestos municipales vigentes son los siguientes:

1. Impuesto predial.
2. Impuesto sobre traslado de dominio de bienes inmuebles
3. Impuesto sobre fraccionamientos
4. Impuesto sobre condominios
5. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos
6. Impuesto sustitutivo de estacionamiento

Esta ley no hace mención a la recaudación de ningún tipo de impuesto relacionado con los usos y costumbres del Estado, lo cual no implica que no existan y no sean recaudados, sino quizás no están regulados.

4.5.2. Yucatán

Datos generales

El estado se llama Yucatán y su capital es Mérida, existen diferentes versiones del origen del nombre de Yucatán, de acuerdo a la Enciclopedia de los municipios según el Diccionario: Etimologías Toponómicas Mayas, del Prof. Santiago Pacheco Cruz; este nombre surgió cuando llegaron los españoles a la península del sureste y encontraron a un grupo de mayas que tenían en las manos unas gargantillas de jade y con señas les preguntaron por el nombre del lugar, los nativos pensaron que les preguntaban sobre lo que traían en las manos y contestaron "yuuc catán", desde entonces los españoles llamarán Yucatán a ese lugar.

El Estado de Yucatán está situado en el extremo norte de la Península del mismo nombre en el sureste de la República Mexicana. Se encuentra entre los paralelos 19°29' y 21 °37' latitud norte y los meridianos 87°32' y 90°25' longitud oeste. Colinda al norte con el Golfo de México, al este y sureste con Quintana Roo y al oeste y suroeste con Campeche.

Su extensión territorial es de 43,379 kilómetros cuadrados que equivale al 2.21 por ciento del total del territorio de la nación.

Figura número 10: División geográfica de Yucatán.



Fuente: Enciclopedia de los municipios.

Su población es de 1,818,948 habitantes de acuerdo al censo de 2005, repartida entre los 106 municipios.

La presencia del pueblo maya en Yucatán se hace patente prácticamente en todo el estado, pues no existe municipio alguno en el que no se encuentren vestigios por mínimos que sean- de la presencia de esta cultura ya sea por medio de restos de alfarería, piedras labradas o cerros artificiales, la estadía de los mayas es evidente.

Y de nuevo el pueblo maya comienza a abandonar sus grandes centros urbanos construidos en Yucatán del mismo misterioso modo en que años antes lo había hecho en las húmedas tierras del actual estado de Chiapas. Se desvanece ese pueblo de guerreros, astrónomos y escultores dejando tras de sí su arte y su cultura, para asombro de los europeos que verían abandonadas y semidestruidas esas majestuosas construcciones.

De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda 2000 efectuado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática la población de 5 años y más, hablante de

lengua indígena en el estado asciende a 546,088 personas, las cuales representan el 32.97% de la población mayor de 5 años. Su principal lengua indígena es el maya.

De acuerdo a los resultados que presento el II Censo de Población y Vivienda en el 2005, en el estado habitan un total de 538,355 personas que hablan alguna lengua indígena.

Legislación

En el Estado de Yucatán se cuenta con las siguientes leyes en materia de indígenas y usos y costumbres:

Constitución Política del Estado de Yucatán

El artículo 2º de la citada Constitución menciona que Yucatán tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en el pueblo maya, el cual descende de la población que habitaba la península yucateca, al iniciarse la colonización; que conserva sus propios conocimientos, manifestaciones e idioma, así como, sus instituciones sociales, económicas y culturales o parte de ellas.

La conciencia de la identidad maya de Yucatán es el criterio fundamental para determinar que a una persona le son aplicables las disposiciones sobre el pueblo maya yucateco y sus comunidades.

Los derechos sociales del pueblo maya, se ejercerán de manera directa, a través de sus representantes, o de las autoridades establecidas.

Asimismo se hace la mención que el Estado garantizará al pueblo maya la aplicación de sus propias formas de regulación para la solución de conflictos internos, como medio alternativo de justicia; sujetándose a los principios jurídicos de oralidad, publicidad, inmediación, contradicción, economía y concentración, con pleno respeto de sus derechos y garantías.

Por otro lado el artículo 7 Bis reconoce el derecho de la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad Estatal, conforme a las siguientes prerrogativas y atribuciones:

- Decidir sus formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural;
- Preservar y enriquecer el idioma maya peninsular;
- Acceder al uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
- Elegir a sus autoridades con arreglo a las prácticas tradicionales.

Ley de preservación y promoción de la cultura de Yucatán, la cual no tiene ninguna implicación fiscal o legal que para el fin de esta investigación convenga.

Como vemos no existe casi nada de regulación respecto a los usos y costumbres que tienen los indígenas de esta región. Omitiendo de esta forma el marco jurídico que permita darle seguridad a los integrantes de estas comunidades respecto de las contribuciones que llegan a cobrar de forma consuetudinaria.

Ingresos municipales

Yucatán obtuvo ingresos por \$4,565,277,552 durante el 2008, lo cual representa el 1.87% del total de ingresos obtenidos a nivel municipal, esta cifra se compone de los siguientes rubros:

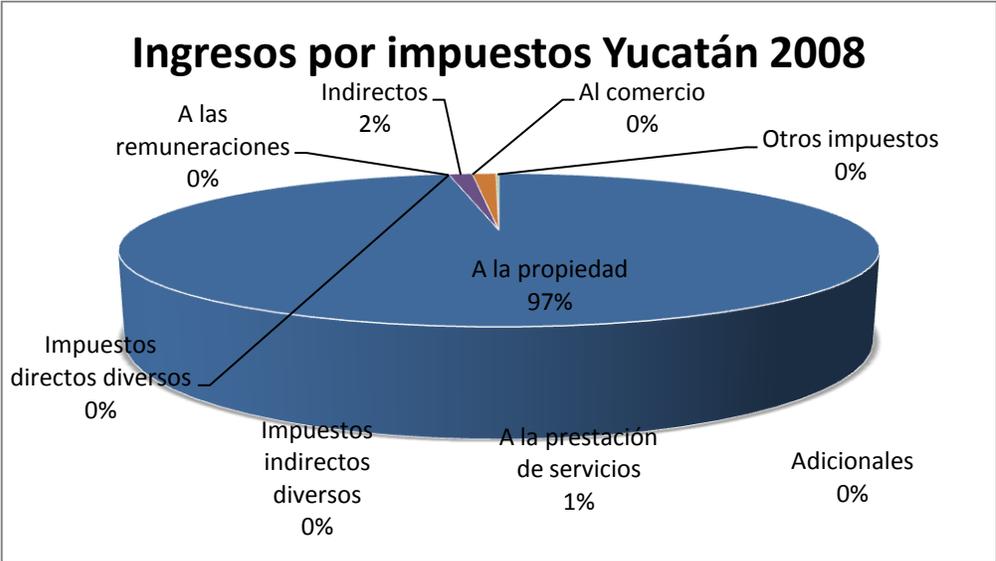
Figura número 11: Ingresos del estado de Yucatán.

	Total	Yucatán	%
Ingresos	244,544,968,771	4,565,277,552	1.87%
Impuestos	24,269,968,299	442,922,685	1.82%
Directos	21,245,107,866	73,748,982	0.35%
A la propiedad	21,176,132,706	73,748,982	0.35%
Impuesto predial	13,698,585,568	23,202,391	0.17%
Adquisición de bienes inmuebles	3,350,015,951	50,546,591	1.51%
Indirectos	266,807,338	795,763	0.30%
A la prestación de servicios	242,099,123	795,763	0.33%
Otros impuestos	1,635,697,248	368,377,940	22.52%
Derechos	11,144,090,159	154,737,142	1.39%
Productos	2,670,043,725	24,403,908	0.91%
Aprovechamientos	9,160,605,288	67,007,639	0.73%
Contribuciones de mejoras	2,480,886,035	4,770,067	0.19%
Participaciones	78,092,615,093	1,884,276,588	2.41%
Aportaciones federales y estatales	82,122,219,168	1,677,227,576	2.04%
Otros ingresos	9,405,351,929	99,749,356	1.06%
Financiamiento	16,472,836,034	210,182,591	1.28%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

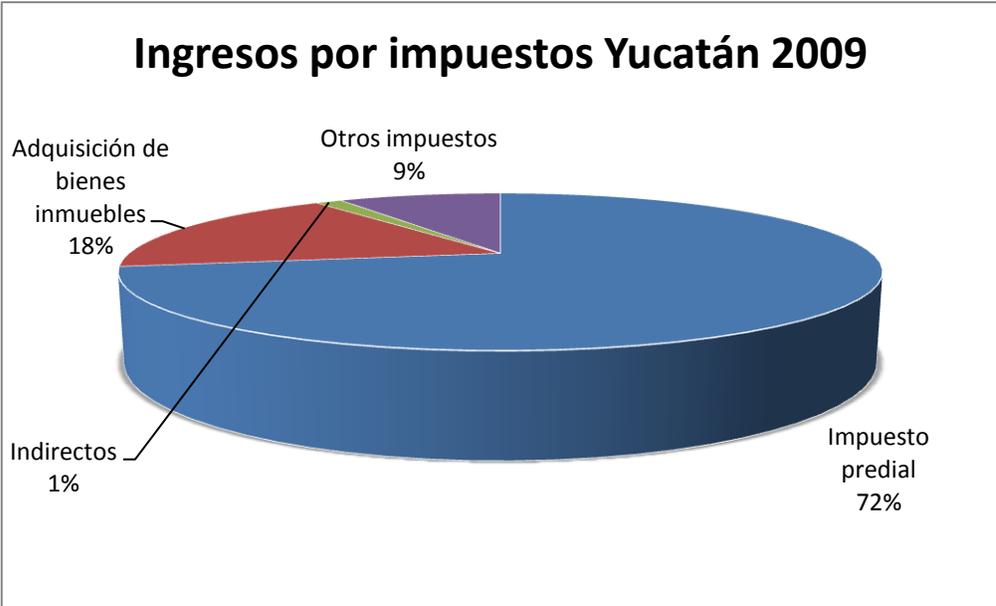
Del total de ingresos por impuestos tenemos la siguiente gráfica con la composición por concepto recaudado:

Figura número 12: gráfica de los Ingresos del estado de Yucatán por 2008.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Figura número 13: gráfica de los Ingresos del estado de Yucatán por 2009.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

En Yucatán cada municipio tiene su ley de hacienda municipal y su ley de ingresos municipales, con base a la de Mérida.

Los impuestos municipales vigentes para 2010 son:

1. Impuesto predial
2. Impuesto sobre adquisición de inmuebles
3. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos

De nueva cuenta como en el caso de Chiapas, la ley no hace mención de la recaudación de ningún tipo de impuesto relacionado con los usos y costumbres del Estado.

4.5.3. Veracruz

Datos generales

El nombre completo de esta entidad es Veracruz de Ignacio de la Llave, su capital es Veracruz y fue fundada por Francisco De Montejo y Alonso Hernández Portocarrero, junto con Hernán Cortés, nombrándola la Villa Rica de la Vera Cruz: Villa por su parecido a las villas españolas; Rica por el oro que tenía y Vera Cruz por el día de la verdadera cruz, es decir Viernes Santo, que es la fecha en que los conquistadores desembarcaron en San Juan de Ulúa, el 22 de abril de 1519.

El estado de Veracruz se ubica entre la Sierra Madre Oriental y el Golfo de México, en las coordenadas 17° 03' 18" y los 22° 27' 18" de latitud norte y los 93° 36' 13" y los 98° 36' 00" de longitud oeste. Limita al norte con el Estado de Tamaulipas, al este con el Golfo de México, al sureste con los Estados de Tabasco y Chiapas, al sur y suroeste con el Estado de Oaxaca, al oeste con el Estado de Puebla, al noroeste con los Estados de San Luis Potosí e Hidalgo.

Se compone de un territorio de 72,410.05 km², es decir un 0.32% del total del territorio de México. Así como 684 km de costas bajas y arenosas con playa angosta bordeada de médanos y dunas móviles con barras, albúferas y puntas. Cifras que representan el 3.7% del territorio del país, y el décimo lugar entre los estados de la República Mexicana.

Cuenta con una población de 512, 310 habitantes, según el II Censo de población y vivienda efectuado por el Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática en 2005 repartida entre sus 203 municipios.

Figura número 14: mapa de la división geográfica de Veracruz.



Fuente: Enciclopedia de los municipios.

El antecedente que repercutió en la actual composición étnica es en la época prehispánica, cuando surgieron tres culturas fundamentales: la Olmeca, la Huasteca y la Totonaca. En el curso de los dos siglos anteriores al arribo de los españoles, se produjo una fuerte influencia náhuatl, que se consolidó y tendió a ser dominante a partir de la conquista azteca, consumada en el siglo XV.

Se desconoce el origen de los Olmecas, los antropólogos han planteado que probablemente, hace 3500 años, una inmigración con rasgos negroides llegó a Champotón, Campeche y que de ahí viajó por la costa, hasta llegar al río Coatzacoalcos, mezclándose con un grupo ya establecido en esa zona. A partir de entonces iniciaron su gran desarrollo y sus características culturales pueden reconocerse en distintas regiones del territorio mesoamericano.

Las principales actividades de los primeros habitantes, fueron la recolección, la caza y la pesca; cultivaron maíz, frijol, chile, calabaza, aguacate y zapote. Las caritas sonrientes, los yugos y las palmas son representaciones características totonacas.

En la actualidad hay una gran diversidad de grupos étnicos asentados en el territorio de la entidad, y suman 2 mil 62 comunidades, en las que destacan las siguientes étnias: náhuas, totonacas, huastecas, popolucas, zapotecas, chinantecas, otomíes, mazatecas, tepehuas, mixtecas, zoques, mixes, mayas y tzotziles.

Estas poblaciones se asientan principalmente en 68 municipios de la entidad, sobresaliendo entre estos: Tehuipango, Mixtla de Altamirano, Astacinga, Soledad Atzompa, Atlahuilco, Tequila, Tlaquilpan, Los Reyes, Magdalena, San Andres Tenejapan, Tantoyuca, Zongolica, Chicontepec, Papantla, Ixhuatlán de Madero, Soteapan, Playa Vicente, Mecayapan y Coyutla, Benito Juárez, Coxquihi, Espinal, Filomeno Mata, Ixcatepec, Mecatlán, Zozocolco de Hidalgo, distribuidos en 10 regiones: Sierra de Otontepec, ubicada en el norte del Estado, Chicontepec- Huayacocotla, Región Centro, Cuenca del Papaloapan, donde sobresale el asentamiento de chinantecos, Los Tuxtlas, Soteapan y el Valle del Uxpanapa.

De acuerdo a los resultados que presento el II Censo de Población y Vivienda en el 2005, en el estado habitan un total de 605,135 personas que hablan alguna lengua indígena.

Legislación

En el Estado de Veracruz se cuenta con las siguientes leyes en materia de indígenas y usos y costumbres:

1. Constitución Política del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave

Como marco general el artículo 4º de la citada legislación refiere que los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, la Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social.

Así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos.

El artículo 5 de esta legislación menciona al igual que las otras constituciones, que el Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada en sus pueblos indígenas; la ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.

Otro punto mencionado es que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley.

Al parecer no existe ninguna ley exclusiva para regular los usos y costumbres, hubo negociaciones y una propuesta de ley indígena, pero no prosperó, debido a que se

violaría con el convenio 169, ya que se les olvidó a los legisladores informar a los pueblos indígenas, y la Ley es muy clara y dice que se debe informar con tiempo de anticipación a los pueblos indígenas, antes de ser consultadas.

Ingresos municipales

Veracruz obtuvo ingresos por \$19,015,295,501 durante el 2009, lo cual representa el 7.78% del total de ingresos obtenidos a nivel municipal, esta cifra se compone de los siguientes rubros:

Figura número 15: Ingresos del estado de Yucatán.

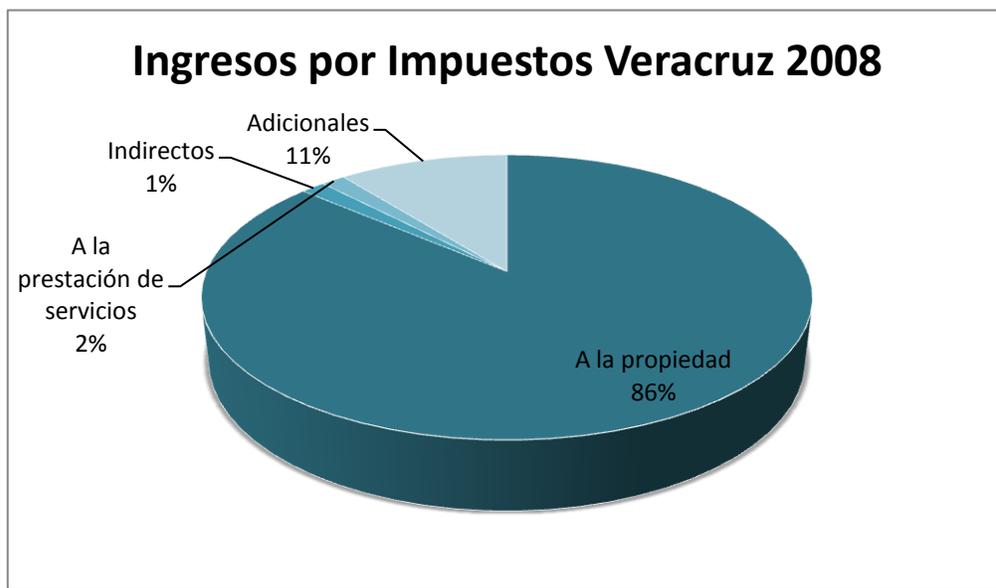
	Total	Veracruz	%
Ingresos	244,544,968,771	19,015,295,501	7.78%
Impuestos	24,269,968,299	1,000,525,485	4.12%
Directos	21,245,107,866	878,625,187	4.14%
A la propiedad	21,176,132,706	878,625,187	4.15%
Impuesto predial	13,698,585,568	656,710,473	4.79%
Traslado de dominio de bienes inmuebles	3,977,290,030	221,914,714	5.58%
Indirectos	266,807,338	12,782,160	4.79%
Adicionales	1,122,355,847	109,118,138	9.72%
Derechos	11,144,090,159	714,460,942	6.41%
Productos	2,670,043,725	180,552,917	6.76%
Aprovechamientos	9,160,605,288	233,723,934	2.55%
Contribuciones de mejoras	2,480,886,035	118,835,586	4.79%
Participaciones	78,092,615,093	5,665,909,782	7.26%
Aportaciones federales y estatales	82,122,219,168	7,922,124,920	9.65%
Otros ingresos	9,405,351,929	1,307,648,999	13.90%

Por cuenta de terceros	847,139,365	45,000	0.01%
Financiamiento	16,472,836,034	1,824,051,296	11.07%
Disponibilidad inicial	7,879,213,676	47,416,640	0.60%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

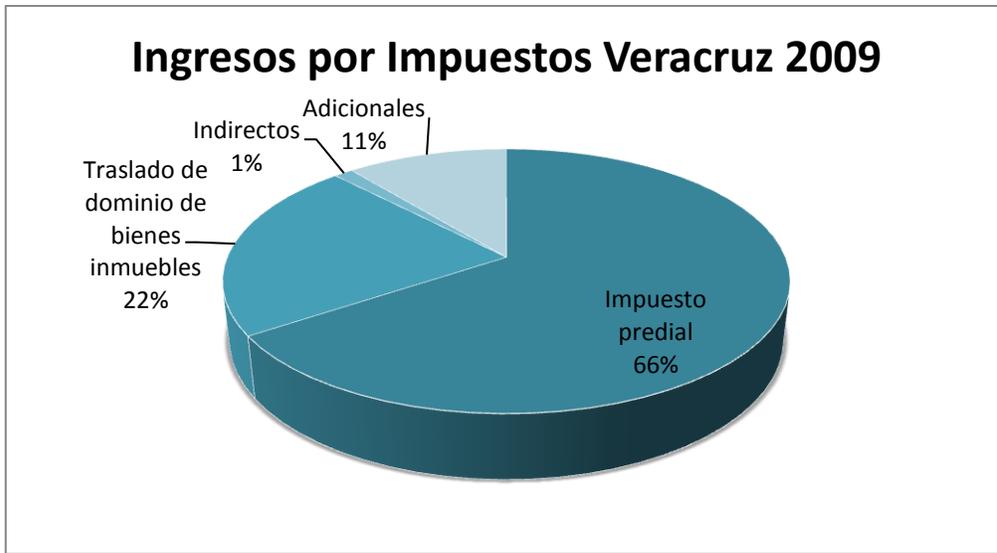
Del total de ingresos por impuestos tenemos la siguiente gráfica con la composición por concepto recaudado:

Figura número 16: Ingresos del estado de Veracruz por 2008.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Figura número 17: Ingresos del estado de Veracruz por 2009.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Como se observa no hubo variación entre la composición de los impuestos de un ejercicio con respecto a otro.

5. El Estado de Oaxaca y las contribuciones recaudadas en sus municipios regidos por usos y costumbres

5.1. Introducción

Como última sección se plasma un análisis de los resultados obtenidos del trabajo de campo, para ello es necesario mencionar que con base a las características observadas a nivel nacional la delimitación espacial de la presente investigación se encuentra en el Estado de Oaxaca, dicho territorio está situado al sur de la República Mexicana, con un territorio de 93, 793 kilómetros cuadrados³⁶ y limita al norte con los estados de Puebla y Veracruz; al este, con Chiapas; al oeste con Guerrero, y al sur con el Océano Pacífico. Se localiza entre los 16° 45' y 18° 20' de altitud norte y 94° 10' y 98° 30' de longitud este. Ocupa el quinto lugar de acuerdo a su territorio a nivel nacional.

El estado se encuentra desde el oeste y en paralela al Océano Pacífico, la Sierra Madre del Sur, con alturas máximas de 2500 metros sobre el nivel del mar, y una anchura máxima de 25 kilómetros. La Sierra Madre Oriental cruza desde Veracruz, y las alturas van hasta los 3000 msnm y con un ancho máximo de 75 kilómetros.

Para comprender la organización municipal de Oaxaca, es indispensable acercarse a su geografía y su orografía, ya que ha influido en el desarrollo de la población.

En México de acuerdo al Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática³⁷ existen 2464 municipios, de éstos tan sólo Oaxaca cuenta con 570, lo que representa el 23.13% del total nacional.

³⁶ Instituto Nacional De Estadística, Geografía E Informática. Marco Geoestadístico Municipal, II Censo de Población y Vivienda 2005. Censo 2005

³⁷ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Catálogo de Municipios a Septiembre de 2008.

5.2. Población indígena en Oaxaca

México ocupa el octavo lugar en el mundo respecto a su población indígena, esto equivale al 12.5% de la población total del país, es decir 13.2 millones, lo que corresponde a 1 de cada 8 mexicanos³⁸. Históricamente se ubica esta población en la zona conocida como Mesoamérica, que integra principalmente trece estados, entre los principales se encuentran Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla.

De acuerdo a este mismo instituto para 2005, el 56.3% de la población Oaxaqueña se integraba por indígenas³⁹ es decir 2.1 millones de personas, dato que nos refleja la necesidad imperante de legislar respecto al derecho consuetudinario de estas comunidades, y sobre todo en cuanto al aspecto económico: a la recaudación hacendaria de las mismas.

En Oaxaca, existen 16 pueblos indígenas, de los 56 reconocidos oficialmente a nivel nacional, esto hace que Oaxaca sea el estado con más diversidad en realidades económicas, políticas, jurídicas, sociales y culturales que no ha sido plenamente reconocido por las leyes.

La presencia de los grupos étnicos, le permite al estado contar con una riqueza cultural, costumbres y tradiciones bastas, conservadas hasta la fecha, sin embargo casi en su totalidad, persiste el rezago, la marginación y la pobreza.

Estos pueblos indígenas son:

1. Amuzgos: El pueblo Amuzgo vive entre Oaxaca y Guerrero. Amuzgo, significa "lugar donde hay librerías o bibliotecas". Viven en el oeste de Oaxaca, en los municipios de San Pedro Amuzgos y Santa María Ipalapa
2. Chatino: Se ubican en la Sierra Madre del Sur, extendiéndose por la costa del suroeste al noroeste de la entidad, en la zona del distrito de Juquila, penetrando

³⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. II Censo de Población y Vivienda Agosto de 2005.

³⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. II Censo de Población y Vivienda 2005.

hacia la zona montañosa del distrito de Sola de Vega hasta colindar con los distritos de Miahuatlán y Pochutla.

Chatino, significa "trabajo de las palabras", se puede interpretar como los que hablan palabras elaboradas. Pueblo de orígenes remotos, datan del año 400 a.C

3. Chinanteco: El pueblo chinanteco vive en la parte norte del estado, abarca 17 municipios conocidos como "la Chinantla" en los distritos de Cuicatlán, Tuxtepec, Choapan, Etna e Ixtlán, entre los municipios más conocidos están: Ayotzintepec, San Felipe Usila, San José Chiltepec, San Lucas Ojitlán, San Juan Bautista Valle Nacional, San Pedro Yolox y Santiago Comaltepec.
4. Chocho: El pueblo chocho se encuentra ubicado en la Mixteca Alta, repartido en 17 municipios de los distritos de Coixtlahuaca, Teposcolula, Tlaxiaco y Nochixtlán.
5. Chontal: El territorio chontal se encuentra distribuido en la Sierra Madre del Sur y en la Planicie Costera Sudoccidental en los distritos de Yautepec y Tehuantepec.
6. Cuicateco: El territorio de este grupo se ubica en la Sierra Madre Oriental en el Noroeste del estado donde se forman las Sierras de Pápalo y Teutila.
7. Huave: situados en el litoral del Golfo de Tehuantepec, las poblaciones más conocidas son: San Mateo del Mar, San Francisco del Mar y San Dionisio del Mar.
8. Ixcateco: Pueblos que está perdiendo presencia. Grandes migraciones por factores como la pobreza. En Santa María Ixcatlán, en la Mixteca Alta se encuentra esta población.
9. Mazateco: habitan en las regiones de la Cañada y el Valle de Papaloapan-Tuxtepec repartidos en 35 municipios, existiendo dos zonas llamadas la mazateca alta y la baja. Se dice que mazateco viene de la lengua Náhuatl y que quiere decir "gente del venado".
Son un pueblo milenario y en la mazateca baja se han encontrado restos de cerámica de procedencia Olmeca aproximadamente del año 500 a.C.
10. Mixe: El pueblo mixe vive en las montañas al noreste del estado, colindando con los distritos de Villa Alta, Choapan, Yautepec, Juchitán, Tehuantepec y con el estado de Veracruz.
11. Mixteco: La región mixteca se encuentra en la mayor parte el estado de Oaxaca y un poco en los estados de Puebla y Guerrero. Se divide en Alta y Baja Mixteca,

ocupando 189 municipios en el estado de Oaxaca, en los distritos de Huajuapán, Tlaxiaco, Putla, Juxtlahuaca, Nochixtlán, Teposcolula, Jamiltepec y Silacayoapan y 14 municipios más que pertenecen ocho a distritos de Cuicatlán, dos a los de Zaachila, uno a Sola de Vega, dos a ETLA y uno a Juquila.

Existen vestigios de los mixtecos del 6 mil a. C.

12. Nahuas: En Oaxaca los nahuas los encontramos en pequeñas comunidades que colindan con el estado de Puebla. En la entidad la presencia de la cultura nahuas es muy pequeña, algunos estudiosos no contemplan a este grupo.
13. Trique: comprende una zona baja, cuya cabecera es San Juan Copala, y una zona alta, con cabecera en San Andrés Chicahuaxtla en los distritos de Juxtlahuaca, Putla y Tlaxiaco, región montañosa conocida como Nudo Mixteco.
14. Zapoteco: El pueblo zapoteca es el más numeroso en Oaxaca. Actualmente se encuentra dividido en cuatro grandes regiones, que a pesar de tener la misma raíz mantienen características específicas que los diferencian unos de otros, no sólo en las variantes lingüísticas, sino en general en su cultura. Los Zapotecos de Valles Centrales, Zapotecos de la Sierra Norte o Juárez, Zapotecos del Istmo de Tehuantepec y Zapotecos del Sur.
15. Zoque: En Oaxaca existen dos comunidades agrarias zoques en los límites con el estado de Chiapas en la región del Istmo de Tehuantepec, Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, pertenecientes al Distrito de Juchitán.
16. Popoloca (en peligro de extinción): Se localizan en la Mixteca. Bautizados por los mexicanos como popolocas, que según se traduce del náhuatl como "tartamudos", considerados un pueblo con una cultura poco desarrollada.

5.3. División geográfica y étnica

Para efectos prácticos, Oaxaca se ha dividido en ocho regiones, y cada una de éstas atiende a diferentes aspectos como el económico, demográfico y geográfico, y son: Istmo, Papaloapan, La Cañada, Sierra Norte, Valles Centrales, Sierra Sur, La Mixteca y La Costa.

Estas regiones se integran en total por 30 distritos.

Figura número 18: División regional del estado de Oaxaca.



Fuente: Enciclopedia de los Municipios de México.

Respecto al Istmo, es una región de amplio mestizaje, abarca dos distritos judiciales: Tehuantepec, con 19 municipios y Juchitán, con 22 municipios. La población indígena es integrada por zapotecas, zoques, chontales, mixes, suaves, mestizos.

El Papaloapan, se integra de 20 municipios donde habitan mixes, zapotecos, chinantecos y mazatecos, además de mestizos. Abarca el distrito de Tuxtepec, con 14 municipios y Choapan con 6 municipios. Esta zona es conocida por su difícil acceso y por su riqueza natural.

En la Cañada se encuentran los distritos de Cuicatlán y Teotitlán, con 45 municipios, está habitada por mestizos, ixcatecos, mazatecos, chochos, cuicatecos y nahuas; su extensión territorial es de 4300 metros cuadrados.

La Sierra norte tiene una extensión de 12 700 kilómetros cuadrados, y se forma de los distritos de Ixtlán, Villa Alta y Mixe; en esta región hay 68 municipios, con población zapoteca, mixe, chinanteco y mestizo.

Los Valles Centrales, se conforman por Centro, Tlacolula, Etna, Ocotlán, Zaachila, Ejutla y Zimatlan, integrada por 121 municipios y separados por elevaciones montañosas algunos de ellos. Ocupan el 9.2% de la superficie total del estado y la cuarta parte de la población de la entidad. Su población indígena se integra en su mayoría por zapotecos y mixtecos.

La Sierra Sur la conforman 131 municipios pertenecientes a los distritos de Putla, Miahuatlán, Sola de Vega, Yautepec, y su población indígena se integra por amuzgos, mixtecos, triques, chatitos, zapotecos y chontales.

La Mixteca, se integra de 155 municipios, en los distritos de Huajuapán, Silacayoapan, Coixtlahuaca, Teposcolula, Juxtahuaca, Tlaxiaco y Nochixtlán, su población indígena en su mayoría es mixteca, ixcateca, chocholteca y trique.

La costa, se forma por los distritos de Jamiltepec, Juquila y Pochutla, con un total de 50 municipios y una extensión territorial de 10 700 kilómetros, y la zona alberga población mestiza, zapoteca, mixteca, chatina, amuzga, chontal y negra.

Los 570 municipios que componen el estado de Oaxaca son:

Figura número 19: Municipios del estado de Oaxaca.

<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>
			Tamazulapam del Espíritu		
1	Abejones	31	Santo	61	Monjas
2	Acatlán de Pérez Figueroa	32	Fresnillo de Trujano	62	Natividad
3	Asunción Cacalotepec	33	Guadalupe Etna	63	Nazareno Etna
4	Asunción Cuyotepeji	34	Guadalupe de Ramírez	64	Nejapa de Madero
5	Asunción Ixtaltepec	35	Guelatao de Juárez	65	Ixpantepec Nieves
6	Asunción Nochixtlán	36	Guevea de Humboldt	66	Santiago Niltepec
7	Asunción Ocotlán	37	Mesones Hidalgo	67	Oaxaca de Juárez
8	Asunción Tlacolulita	38	Villa Hidalgo	68	Ocotlán de Morelos
9	Ayotzintepec	39	Heroica Ciudad de Huajuapam de Leó	69	La Pe
10	El Barrio de la Soledad	40	Huauteppec	70	Pinotepa de Don Luis
11	Calihualá	41	Huautla de Jiménez	71	Pluma Hidalgo
12	Candelaria Loxicha	42	Ixtlán de Juárez	72	San José del Progreso
13	Ciénega de Zimatlán	43	Juchitán de Zaragoza	73	Putla Villa de Guerrero
14	Ciudad Ixtepec	44	Loma Bonita	74	Santa Catarina Quijoquitani
15	Coatecas Altas	45	Magdalena Apasco	75	Reforma de Pineda
16	Coicoyán de las Flores	46	Magdalena Jaltepec	76	La Reforma
17	La Compañía	47	Santa Magdalena Jicotlán	77	Reyes Etna
18	Concepción Buenavista	48	Magdalena Mixtepec	78	Rojas de Cuauhtémoc
19	Concepción Pápalo	49	Magdalena Ocotlán	79	Salina Cruz
20	Constancia del Rosario	50	Magdalena Peñasco	80	San Agustín Amatengo
21	Cosolapa	51	Magdalena Teitipac	81	San Agustín Atenango
22	Cosoltepec	52	Magdalena Tequisistlán	82	San Agustín Chayuco
23	Cuilápam de Guerrero	53	Magdalena Tlacotepec	83	San Agustín de las Juntas
24	Cuyamecalco Villa de Zaragoza	54	Magdalena Zahuatlán	84	San Agustín Etna
25	Chahuities	55	Mariscala de Juárez	85	San Agustín Loxicha
26	Chalcatongo de Hidalgo	56	Mártires de Tacubaya	86	San Agustín Tlacotepec
27	Chiquihuitlán de Benito Juárez	57	Matías Romero Avendaño	87	San Agustín Yatareni
28	Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo	58	Mazatlán Villa de Flores	88	San Andrés Cabecera Nueva
29	Eloxochitlán de Flores Magón	59	Miahuatlán de Porfirio Díaz	89	San Andrés Dinicuiti
30	El Espinal	60	Mixistlán de la Reforma	90	San Andrés Huaxpaltepec

<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>
91	San Andrés Huayapam	121	San Bartolo Soyaltepec	151	San Francisco Teopan
92	San Andrés Ixtlahuaca	122	San Bartolo Yautepec	152	San Francisco Tlapancingo
93	San Andrés Lagunas	123	San Bernardo Mixtepec	153	San Gabriel Mixtepec
94	San Andrés Nuxiño	124	San Blas Atempa	154	San Ildefonso Amatlán
95	San Andrés Paxtlán	125	San Carlos Yautepec	155	San Ildefonso Sola
96	San Andrés Sinaxtla	126	San Cristóbal Amatlán	156	San Ildefonso Villa Alta
97	San Andrés Solaga	127	San Cristóbal Amoltepec	157	San Jacinto Amilpas
98	San Andrés Teotilalpam	128	San Cristóbal Lachirioag	158	San Jacinto Tlacotepec
99	San Andrés Tepetlapa	129	San Cristóbal Suchixtlahuaca	159	San Jerónimo Coatlán
100	San Andrés Yaá	130	San Dionisio del Mar	160	San Jerónimo Silacayoapilla
101	San Andrés Zabache	131	San Dionisio Ocotepc	161	San Jerónimo Sosola
102	San Andrés Zautla	132	San Dionisio Ocotlán	162	San Jerónimo Taviche
103	San Antonino Castillo Velasco	133	San Esteban Atatlahuca	163	San Jerónimo Tecoaíl
104	San Antonino el Alto	134	San Felipe Jalapa de Díaz	164	San Jorge Nuchita
105	San Antonino Monte Verde	135	San Felipe Tejalapam	165	San José Ayuquila
106	San Antonio Acutla	136	San Felipe Usila	166	San José Chiltepec
107	San Antonio de la Cal	137	San Francisco Cahuacuá	167	San José del Peñasco
108	San Antonio Huitepec	138	San Francisco Cajonos	168	San José Estancia Grande
109	San Antonio Nanahuatípam	139	San Francisco Chapulapa	169	San José Independencia
110	San Antonio Sinicahua	140	San Francisco Chindúa	170	San José Lachiguiri
111	San Antonio Tepetlapa	141	San Francisco del Mar	171	San José Tenango
112	San Baltazar Chichicápam	142	San Francisco Huehuetlán	172	San Juan Achiutla
113	San Baltazar Loxicha	143	San Francisco Ixhuatán	173	San Juan Atepec
114	San Baltazar Yatzachi el Bajo	144	San Francisco Jaltepetongo	174	Animas Trujano
115	San Bartolo Coyotepec	145	San Francisco Lachigoló	175	San Juan Bautista Atatlahuca
116	San Bartolomé Ayautla	146	San Francisco Logueche	176	San Juan Bautista Coixtlahuaca
117	San Bartolomé Loxicha	147	San Francisco Nuxaño	177	San Juan Bautista Cuicatlán
118	San Bartolomé Quialana	148	San Francisco Ozolotepec	178	San Juan Bautista Guelache
119	San Bartolomé Yucuañe	149	San Francisco Sola	179	San Juan Bautista Jayacatlán
120	San Bartolomé Zoogocho	150	San Francisco Telixtlahuaca	180	San Juan Bautista Lo de Soto

<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>
181	San Juan Bautista Suchitepec	211	San Juan Ozolotepec	241	San Martín Lachilá
	San Juan Bautista				
182	Tlacoatzintepec	212	San Juan Petlapa	242	San Martín Peras
183	San Juan Bautista Tlachichilco	213	San Juan Quiahije	243	San Martín Tilcajete
184	San Juan Bautista Tuxtepec	214	San Juan Quiotepec	244	San Martín Toxpalan
185	San Juan Cacahuatpec	215	San Juan Sayultepec	245	San Martín Zacatepec
186	San Juan Cieneguilla	216	San Juan Tabaá	246	San Mateo Cajonos
187	San Juan Coatzóspam	217	San Juan Tamazola	247	Capulálpam de Méndez
188	San Juan Colorado	218	San Juan Teita	248	San Mateo del Mar
189	San Juan Comaltepec	219	San Juan Teitipac	249	San Mateo Yoloxochitlán
190	San Juan Cotzocón	220	San Juan Tepeuxila	250	San Mateo Etlatongo
191	San Juan Chicomezúchil	221	San Juan Teposcolula	251	San Mateo Nejápam
192	San Juan Chilateca	222	San Juan Yaeé	252	San Mateo Peñasco
193	San Juan del Estado	223	San Juan Yatzona	253	San Mateo Piñas
194	San Juan del Río	224	San Juan Yucuita	254	San Mateo Río Hondo
195	San Juan Diuxi	225	San Lorenzo	255	San Mateo Sindihui
196	San Juan Evangelista Analco	226	San Lorenzo Albarradas	256	San Mateo Tlapiltepec
197	San Juan Guelavía	227	San Lorenzo Cacaotepec	257	San Melchor Betaza
198	San Juan Guichicovi	228	San Lorenzo Cuaunecuiltitla	258	San Miguel Achiutla
199	San Juan Ihualtepec	229	San Lorenzo Texmelucan	259	San Miguel Ahuehuetitlán
200	San Juan Juquila Mixes	230	San Lorenzo Victoria	260	San Miguel Aloápam
201	San Juan Juquila Vijanos	231	San Lucas Camotlán	261	San Miguel Amatitlán
202	San Juan Lachao	232	San Lucas Ojitlán	262	San Miguel Amatlán
203	San Juan Lachigalla	233	San Lucas Quiaviní	263	San Miguel Coatlán
204	San Juan Lajarcia	234	San Lucas Zoquiápam	264	San Miguel Chicahua
205	San Juan Lalana	235	San Luis Amatlán	265	San Miguel Chimalapa
206	San Juan de los Cués	236	San Marcial Ozolotepec	266	San Miguel del Puerto
207	San Juan Mazatlán	237	San Marcos Arteaga	267	San Miguel del Río
208	San Juan Mixtepec	238	San Martín de los Cansecos	268	San Miguel Ejutla
209	San Juan Mixtepec	239	San Martín Huamelúlpam	269	San Miguel el Grande
210	San Juan ?umí	240	San Martín Itunyoso	270	San Miguel Huautla

<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>
271	San Miguel Mixtepec	301	San Pedro Apóstol	331	San Pedro Tidaá
272	San Miguel Panixtlahuaca	302	San Pedro Atoyac	332	San Pedro Topiltepec
273	San Miguel Peras	303	San Pedro Cajonos San Pedro Coxcaltepec	333	San Pedro Totolapa Villa de Tututepec de Melchor Ocam
274	San Miguel Piedras	304	Cántaros	334	Ocam
275	San Miguel Quetzaltepec	305	San Pedro Comitancillo	335	San Pedro Yaneri
276	San Miguel Santa Flor	306	San Pedro el Alto	336	San Pedro Yólox
277	Villa Sola de Vega	307	San Pedro Huamelula	337	San Pedro y San Pablo Ayutla
278	San Miguel Soyaltepec	308	San Pedro Huilotepec	338	Villa de Etna San Pedro y San Pablo
279	San Miguel Suchixtepec	309	San Pedro Ixcatlán	339	Teposcolula San Pedro y San Pablo
280	Villa Talea de Castro	310	San Pedro Ixtlahuaca	340	Tequixtepec
281	San Miguel Tecomatlán	311	San Pedro Jaltepetongo	341	San Pedro Yucunama
282	San Miguel Tenango	312	San Pedro Jicayán	342	San Raymundo Jalpan
283	San Miguel Tequixtepec	313	San Pedro Jocotipac	343	San Sebastián Abasolo
284	San Miguel Tilquiápam	314	San Pedro Juchatengo	344	San Sebastián Coatlán
285	San Miguel Tlacamama	315	San Pedro Mártir	345	San Sebastián Ixcapa
286	San Miguel Tlacotepec	316	San Pedro Mártir Quiéchapa	346	San Sebastián Nicananduta
287	San Miguel Tulancingo	317	San Pedro Mártir Yucuxaco	347	San Sebastián Río Hondo San Sebastián
288	San Miguel Yotao	318	San Pedro Mixtepec	348	Tecomaxtlahuaca
289	San Nicolás	319	San Pedro Mixtepec	349	San Sebastián Teitipac
290	San Nicolás Hidalgo	320	San Pedro Molinos	350	San Sebastián Tutla
291	San Pablo Coatlán	321	San Pedro Nopala	351	San Simón Almolongas
292	San Pablo Cuatro Venados	322	San Pedro Ocopetatillo	352	San Simón Zahuatlán
293	San Pablo Etna	323	San Pedro Ocotepc	353	Santa Ana
294	San Pablo Huitzo	324	San Pedro Pochutla	354	Santa Ana Ateixtlahuaca
295	San Pablo Huixtepec	325	San Pedro Quiatoni	355	Santa Ana Cuauhtémoc
296	San Pablo Macuiltianguis	326	San Pedro Sochiapam	356	Santa Ana del Valle
297	San Pablo Tijaltepec	327	San Pedro Tapanatepec	357	Santa Ana Tavela
298	San Pablo Villa de Mitla	328	San Pedro Taviche	358	Santa Ana Tlapacoyan
299	San Pablo Yaganiza	329	San Pedro Teozacoalco	359	Santa Ana Yareni
300	San Pedro Amuzgos	330	San Pedro Teutila	360	Santa Ana Zegache

<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>
361	Santa Catalina Quierí	391	Santa Lucía Miahuatlán	421	Santa María Mixtequilla
362	Santa Catarina Cuixtla	392	Santa Lucía Monteverde	422	Santa María Nativitas
363	Santa Catarina Ixtepeji	393	Santa Lucía Ocotlán	423	Santa María Nduayaco
364	Santa Catarina Juquila	394	Santa María Alotepec	424	Santa María Ozolotepec
365	Santa Catarina Lachatao	395	Santa María Apazco	425	Santa María Pápalo
366	Santa Catarina Loxicha	396	Santa María la Asunción	426	Santa María Peñoles
367	Santa Catarina Mechoacán	397	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	427	Santa María Petapa
368	Santa Catarina Minas	398	Ayoquezco de Aldama	428	Santa María Quiégolani
369	Santa Catarina Quiané	399	Santa María Atzompa	429	Santa María Sola
370	Santa Catarina Tayata	400	Santa María Camotlán	430	Santa María Tataltepec
371	Santa Catarina Ticuá	401	Santa María Colotepec	431	Santa María Tecomavaca
372	Santa Catarina Yosonotú	402	Santa María Cortijo	432	Santa María Temaxcalapa
373	Santa Catarina Zapoquila	403	Santa María Coyotepec	433	Santa María Temaxcaltepec
374	Santa Cruz Acatepec	404	Santa María Chachoápam	434	Santa María Teopoxco
375	Santa Cruz Amilpas	405	Villa de Chilapa de Díaz	435	Santa María Tepantlali
376	Santa Cruz de Bravo	406	Santa María Chilchotla	436	Santa María Texcatitlán
377	Santa Cruz Itundujia	407	Santa María Chimalapa	437	Santa María Tlahuitoltepec
378	Santa Cruz Mixtepec	408	Santa María del Rosario	438	Santa María Tlaxiatac
379	Santa Cruz Nundaco	409	Santa María del Tule	439	Santa María Tonameca
380	Santa Cruz Papalutla	410	Santa María Ecatepec	440	Santa María Totolapilla
381	Santa Cruz Tacache de Mina	411	Santa María Guelacé	441	Santa María Xadani
382	Santa Cruz Tacahua	412	Santa María Guienagati	442	Santa María Yalina
383	Santa Cruz Tayata	413	Santa María Huatulco	443	Santa María Yavesía
384	Santa Cruz Xitla	414	Santa María Huazolotitlán	444	Santa María Yolotepec
385	Santa Cruz Xoxocotlán	415	Santa María Ipalapa	445	Santa María Yosoyúa
386	Santa Cruz Zenzontepec	416	Santa María Ixcatlán	446	Santa María Yucuhiti
387	Santa Gertrudis	417	Santa María Jacatepec	447	Santa María Zacatepec
388	Santa Inés del Monte	418	Santa María Jalapa del Marqués	448	Santa María Zaniza
389	Santa Inés Yatzeche	419	Santa María Jaltianguis	449	Santa María Zoquitlán
390	Santa Lucía del Camino	420	Santa María Lachixío	450	Santiago Amoltepec

<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>
51	Santiago Apoala	481	Santiago Nuyoó
452	Santiago Apóstol	482	Santiago Pinotepa Nacional
453	Santiago Astata	483	Santiago Suchilquitongo
454	Santiago Atitlán	484	Santiago Tamazola
455	Santiago Ayuquillilla	485	Santiago Tapextla
456	Santiago Cacaloxtepec	486	Villa Tejúpam de la Unión
457	Santiago Camotlán	487	Santiago Tenango
458	Santiago Comaltepec	488	Santiago Tepetlapa
459	Santiago Chazumba	489	Santiago Tetepec
460	Santiago Choapam	490	Santiago Texcalcingo
461	Santiago del Río	491	Santiago Textitlán
462	Santiago Huajolotitlán	492	Santiago Tilantongo
463	Santiago Huaucilla	493	Santiago Tillo
464	Santiago Ihuitlán Plumas	494	Santiago Tlazoyaltepec
465	Santiago Ixcuintepec	495	Santiago Xanica
466	Santiago Ixtayutla	496	Santiago Xiacuí
467	Santiago Jamiltepec	497	Santiago Yaitepec
468	Santiago Jocotepec	498	Santiago Yaveo
469	Santiago Juxtlahuaca	499	Santiago Yolomécatl
470	Santiago Lachiguiri	500	Santiago Yosondúa
471	Santiago Lalopa	501	Santiago Yucuyachi
472	Santiago Laollaga	502	Santiago Zacatepec
473	Santiago Laxopa	503	Santiago Zochila
474	Santiago Llano Grande	504	Nuevo Zoquiapam
475	Santiago Matatlán	505	Santo Domingo Ingenio
476	Santiago Miltepec	506	Santo Domingo Albarradas
477	Santiago Minas	507	Santo Domingo Armenta
478	Santiago Nacaltepec	508	Santo Domingo Chihuitán
479	Santiago Nejapilla	509	Santo Domingo de Morelos
480	Santiago Nundiche	510	Santo Domingo Ixcatlán

<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>	<u>No.</u>	<u>Nombre del Municipio</u>
511	Santo Domingo Nuxaá	541	Tanetze de Zaragoza
512	Santo Domingo Ozolotepec	542	Taniche
513	Santo Domingo Petapa	543	Tataltepec de Valdés
514	Santo Domingo Roayaga	544	Teococuilco de Marcos Pérez
515	Santo Domingo Tehuantepec	545	Teotitlán de Flores Magón
516	Santo Domingo Teojomulco	546	Teotitlán del Valle
517	Santo Domingo Tepuxtepec	547	Teotongo
518	Santo Domingo Tlatayápan	548	Tepelmeme Villa de Morelos
519	Santo Domingo Tomaltepec	549	Tezoatlán de Segura y Luna
520	Santo Domingo Tonalá	550	San Jerónimo Tlacoahuaya
521	Santo Domingo Tonaltepec	551	Tlacolula de Matamoros
522	Santo Domingo Xagacía	552	Tlacotepec Plumas
523	Santo Domingo Yanhuitlán	553	Tlalixtac de Cabrera
524	Santo Domingo Yodohino	554	Totontepec Villa de Morelos
525	Santo Domingo Zanatepec	555	Trinidad Zaachila
526	Santos Reyes Nopala	556	La Trinidad Vista Hermosa
527	Santos Reyes Pápalo	557	Unión Hidalgo
528	Santos Reyes Tepejillo	558	Valerio Trujano San Juan Bautista Valle
529	Santos Reyes Yucuná	559	Nacional
530	Santo Tomás Jalieza	560	Villa Díaz Ordaz
531	Santo Tomás Mazaltepec	561	Yaxe Magdalena Yodocono de
532	Santo Tomás Ocotepec	562	Porfirio Día
533	Santo Tomás Tamazulapan	563	Yogana
534	San Vicente Coatlán	564	Yutanduchi de Guerrero
535	San Vicente Lachixío	565	Villa de Zaachila
536	San Vicente Nuñú	566	Zapotitlán del Río
537	Silacayoápam	567	Zapotitlán Lagunas
538	Sitio de Xitlapehua	568	Zapotitlán Palmas
539	Soledad Etna Villa de Tamazulápam del	569	Santa Inés de Zaragoza
540	Progreso	570	Zimatlán de Alvarez

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

5.4. Usos y Costumbres en Oaxaca. Legislación y particularidades.

Oaxaca es uno de los estados donde existe mayor población indígena, a la cual se le reconocen las prácticas ancestrales consuetudinarias de organización y administración.

En Oaxaca se ha revisado el conocimiento antropológico de los pueblos indígenas para modificar en los términos jurídicos la relación entre los pueblos y comunidades indígenas con sus instituciones y las del gobierno del estado.

Es por ello que los usos y costumbres se incorporaron en Oaxaca en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca desde la primera propuesta de reforma constitucional referente a derechos de pueblos indígenas, presentado por el gobernador del estado, Heladio Ramírez López, ante la Cámara de diputados el 9 de agosto de 1990, mediante las reformas al artículo 16 y 25 de dicha Constitución; el citado artículo 16 reconoció la composición pluriétnica del estado de Oaxaca, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que la integran. El artículo 25 estableció el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas.

El artículo 16 menciona que dichos pueblos y comunidades indígenas tienen personalidad jurídica de derecho público, asimismo hace mención del reconocimiento de sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios.

Con este evento, Oaxaca se convirtió en la primera entidad del país cuya legislación reconocía, con rango constitucional, a los pueblos indígenas y a sus normas internas, en acción que antecedió a las reformas que dos años más tarde serían efectuadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, el 19 de junio de 1998, tras un proceso iniciado desde 1985, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el decreto 226 que crea la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Oaxaca, como una ley reglamentaria del artículo 16 constitucional local.

Fue un avance legislativo, ya que incluyó elementos fundamentales de la vida de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, y permitió destensar la confrontación directa entre los pueblos indígenas y el gobierno y ha devuelto mayor seguridad en la administración y autodeterminación de sus municipios y comunidades.

Entre algunos puntos importantes de la citada ley es que reconoce la composición pluricultural, étnica y lingüística del estado de Oaxaca, y reconoce a los siguientes pueblos indígenas: amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuatls, triques, zapotecos y zoques.

Asimismo, define lo que debe entenderse por:

Pueblos indígenas: son aquellas colectividades humanas que, por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del Estado de Oaxaca: poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural; y afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos mencionados en el párrafo anterior. El Estado reconoce a dichos pueblos indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal, Municipales, así como con terceras personas.

Comunidades indígenas: que son aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un asentamiento común, que pertenecen a un determinado pueblo indígena y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o agencias de policía. El Estado reconoce a dichas comunidades indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal, y Municipales, así como con terceras personas.

Autonomía: La expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del Estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud, medicina y cultura.

Territorio indígena: Porción del territorio nacional constituida por espacios continuos y discontinuos ocupados y poseídos por los pueblos y comunidades indígenas, en cuyos ámbitos espacial, material, social y cultural se desenvuelven aquellos y expresan sus formas específica de relación con el mundo, sin detrimento alguno de la Soberanía Nacional del Estado Mexicano ni de las Autonomías del Estado de Oaxaca y sus Municipios.

Sistemas normativos internos: es el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y que sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

Por otro lado, reconoce la autonomía para ejercerse en el ámbito del municipio, y reconoce que las decisiones de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, se tomarán de acuerdo a sus sistemas normativos internos, y que serán compatibilizadas y convalidadas por las autoridades estatales respectivas.

Cabe mencionar que no existe un órgano competente para la aplicación y regulación de esta ley, ya que actualmente existe la Secretaría de Asuntos Indígenas, pero en realidad no es suficiente.

En el capítulo V, relativo a los sistemas normativos internos, en el artículo 28 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, se señala que:

“El Estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, basados en sus tradiciones ancestrales, que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a las nuevas circunstancias. Por tanto. En el Estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso”

Sin embargo en un párrafo posterior se aclara que siempre y cuando no contravengan la Constitución Política del Estado, las Leyes Estatales vigentes ni vulneren los derechos humanos ni de terceros.

Esto se resume en considerar a los usos y costumbres como una evocación conceptual al sistema de cargos; es decir como el resultado de una mezcla de formas prehispánicas de

organización política, que sobrevivieron a la conquista, y el ayuntamiento español impuesto a los indígenas durante la Colonia. De lo cual surge un nuevo patrón de organización que incluye una ordenación jerárquica de las posiciones de autoridad; donde un individuo tiene que cubrir un número de las posiciones previas antes de poder alcanzar las posiciones más altas dentro de la jerarquía.⁴⁰

En este modelo la comunidad es una organización política y social en la cual se combina el ejercicio de servicios civiles y religiosos para mantener una estructura social jerárquica. Aunque es pertinente asentar que cada comunidad tiene su propia forma de implementar su gobierno local con prácticas que no son determinadas siempre con reglas estáticas, es importante recordar que el sistema de cargos ha sido considerado una especie de democracia obligatoria porque se espera que todos participen en él. El modelo teórico no cubre suficientemente la realidad social concreta y eventualmente ha sido cuestionado.

Las reformas realizadas en el marco del reconocimiento de los usos y costumbres como un derecho de los municipios, para la libre determinación, tanto política social y económica mediante la creación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca fueron a partir de junio de 1998; Es decir, posteriores a la publicación del Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca, el 1° de septiembre de 1990, la cual a la fecha no ha sufrido reformas; con lo cual podemos darnos cuenta como existe una falta de actualización en materia fiscal respecto a los municipios con la particularidad antes mencionada.

⁴⁰ Aguirre Beltrán, 1953

5.5. Contribuciones municipales

Cabe mencionar como sustento jurídico que la obligación de contribuir para el gasto público a nivel estatal y municipal para el caso de Oaxaca, proviene de dos fuentes:

- La fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, el cual menciona como obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
- La fracción III del artículo 22 de la Constitución Estatal de Oaxaca, el cual menciona la obligación de los habitantes del Estado de Contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De conformidad a la Ley Hacendaria Municipal de Oaxaca, las contribuciones que se causan en los municipios oaxaqueños son los siguientes:

1. Impuesto Predial
2. Impuesto sobre Traslación de Dominio
3. Impuesto sobre Fraccionamiento Y Fusión de Bienes Inmuebles
4. Impuesto sobre Rifas, Sorteos, Loterías y Concursos
5. Del Impuesto Sobre Diversiones Y Espectáculos Públicos

5.6. Ingresos Municipales

Durante el ejercicio 2009 los municipios de Oaxaca obtuvieron ingresos por un importe de \$4,693,365,105, de un total de \$244,544,968,771, obtenidos por las entidades federativas en conjunto, lo que representa un 1.92% del total, variando 3 puntos porcentuales con respecto al ejercicio 2008.

Esta cifra se compone de los siguientes rubros:

Figura número 20: Ingresos del estado de Oaxaca.

	Total	Oaxaca	%
Ingresos	244,544,968,771	4,693,365,105	1.92%
Impuestos	24,269,968,299	120,116,778	0.49%
Directos	21,245,107,866	115,781,012	0.54%
A la propiedad	21,176,132,706	115,781,012	0.55%
Impuesto predial	13,698,585,568	83,988,772	0.61%
Traslado de dominio de bienes inmuebles	3,977,290,030	31,792,240	0.80%
Indirectos	266,807,338	3,050,385	1.14%
A la prestación de servicios	242,099,123	3,050,385	1.26%
Otros impuestos	1,635,697,248	1,285,381	0.08%
Derechos	11,144,090,159	137,476,357	1.23%
Productos	2,670,043,725	32,631,412	1.22%
Aprovechamientos	9,160,605,288	64,450,180	0.70%
Contribuciones de mejoras	2,480,886,035	5,537,724	0.22%
Participaciones	78,092,615,093	1,526,374,400	1.95%
Aportaciones federales y estatales	82,122,219,168	2,173,183,295	2.65%
Otros ingresos	9,405,351,929	442,160,028	4.70%
Financiamiento	16,472,836,034	191,434,931	1.16%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

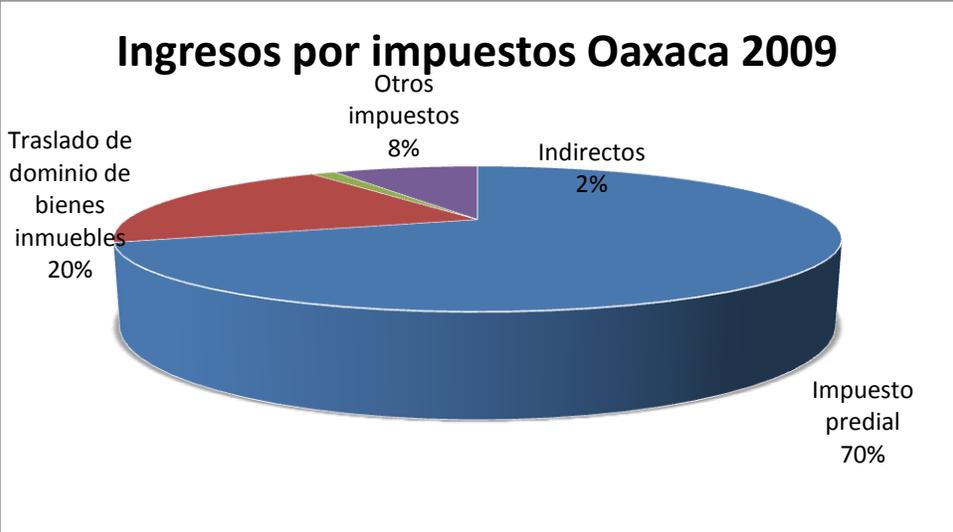
Del total de ingresos por impuestos tenemos la siguiente gráfica con la composición por concepto recaudado:

Figura número 21: Gráfica de los ingresos del estado de Oaxaca por 2008.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Figura número 22: Gráfica de los ingresos del estado de Oaxaca por 2009.

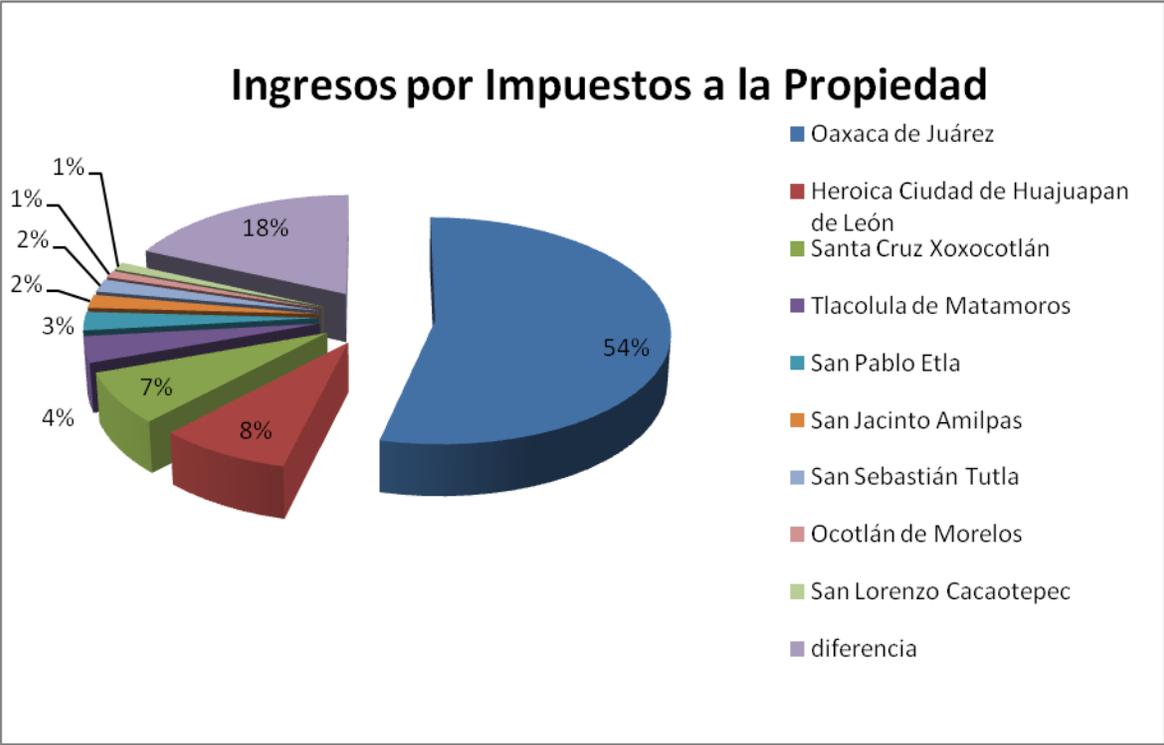


Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Como se puede observar existió una variación entre los impuestos indirectos de propiedad recaudados en el ejercicio 2009 de 7 puntos porcentuales, y aumentaron los otros impuestos recaudados en 8%.

En la siguiente gráfica se observan los 10 municipios que recaudaron el mayor importe por cada contribución, por el ejercicio de 2009, sin embargo debo aclarar que se la base de datos del Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática considera únicamente 352 municipios del Estado:

Figura número 23: Gráfica del ingreso recaudado por municipio por concepto de impuestos a la propiedad en el estado de Oaxaca.

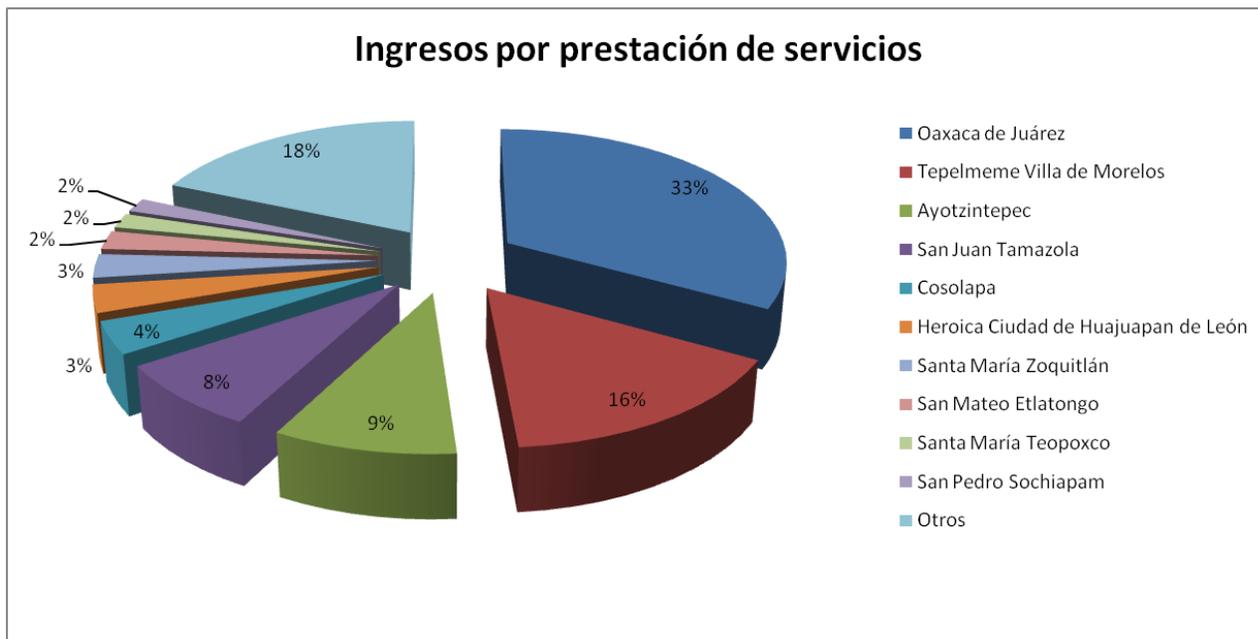


Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

De estos municipios tan sólo San Pablo Etla, San Sebastián Tutla y San Lorenzo Cacaotepec se rige por usos y costumbres y representan el 5.64% del total recaudado.

Respecto a las contribuciones relacionadas con la Prestación de servicios los municipios con mayor recaudación son los siguientes:

Figura número 24: Gráfica del ingreso recaudado por municipio por concepto de impuestos por prestación de servicios en el estado de Oaxaca.

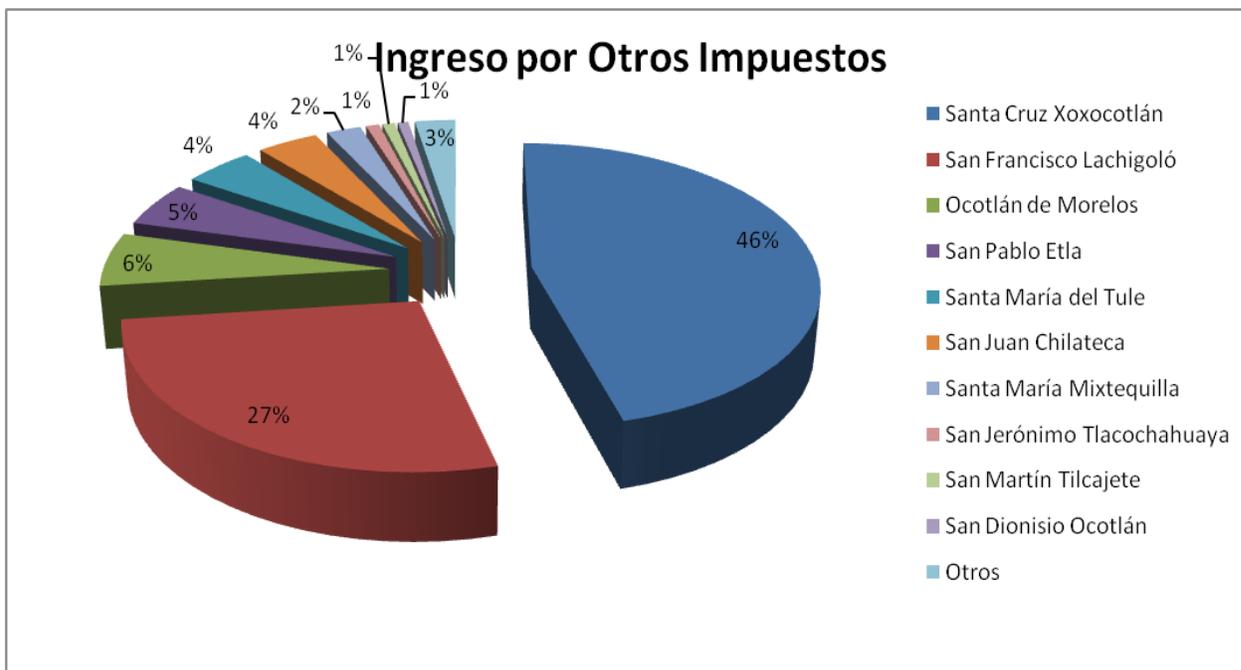


Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

De estos municipios Tepelmeme Villa de Morelos, San Juan Tamazola, San Mateo Etlatongo y San Pedro Sochiapam, se rigen por usos y costumbres, el cual representa el 27.47% de la recaudación total por este concepto.

Y por último los 10 primeros en recaudación del resto de contribuciones son los siguientes:

Figura número 25: Gráfica del ingreso recaudado por municipio por concepto de otros impuestos en el estado de Oaxaca.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

De estos municipios San Pablo Etlá, San Martín Tilcajete y San Juan Chilateca se rige por usos y costumbres, generando el 10% del total recaudado.

5.7. Particularidades de las contribuciones en municipios regidos por usos y costumbres

Antes de ahondar en las contribuciones de los municipios que se rigen por usos y costumbres, quisiera aclarar, como ya fue mencionado que las reformas realizadas en el marco del reconocimiento de los usos y costumbres como un derecho de los municipios, para la libre determinación, tanto política social y económica mediante la creación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca fueron a partir de junio de 1998; Es decir, posteriores a la publicación del Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca, el 1° de septiembre de 1990, la cual a la fecha no ha sufrido reformas; con lo cual podemos darnos cuenta como existe una falta de actualización en materia fiscal respecto a los municipios con la particularidad antes mencionada.

En este sentido los resultados de la investigación pudieran arrojar datos respecto al cobro de contribuciones que no estén establecidas o reguladas en ley, en parte porque la propia legislación permite que esto suceda con el escudo de ser por usos y costumbres y en parte por la falta de actualización de las leyes.

En cualquier caso el artículo 4° del Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca menciona que sólo la Ley puede crear, modificar o suprimir contribuciones, definir el hecho generador de la relación tributaria, fijar la tasa del tributo, la base de su cálculo e indicar el respectivo sujeto pasivo; Otorgar exenciones; Establecer procedimientos jurisdiccionales; Tipificar las infracciones y establecer las respectivas sanciones y regular los modos de extinción de los créditos tributarios por medios distintos del pago.

6. Muestreo y resultados

6.1. Determinación de la muestra de los municipios regidos por usos y costumbres

De los 570 municipios en el estado de Oaxaca, 418 son los municipios regidos por usos y costumbres:

Figura número 26: Municipios regidos por usos y costumbres del estado de Oaxaca.

DISTRITO	MUNICIPIO	DISTRITO	MUNICIPIO
I	SAN ANDRES IXTLAHUACA	XIII	SAN JUAN ACHIUTLA
I	SAN PEDRO IXTLAHUACA	XIII	SAN JUAN ÑUMI
I	SAN RAYMUNDO JALPAN	XIII	SAN JUAN TEITA
II	SANTA MARÍA ATZOMPA	XIII	SAN MARTIN HUAMELULPAM
II	GUADALUPE ETLA	XIII	SAN MARTIN ITUNYOSO
II	MAGDALENA APASCO	XIII	SAN MATEO PEÑASCO
II	NAZARENO ETLA	XIII	SAN MIGUEL ACHIUTLA
II	REYES ETLA	XIII	SAN MIGUEL EL GRANDE
II	SAN AGUSTÍN ETLA	XIII	SAN PABLO TIJALTEPEC
II	SAN ANTONIO HUITEPEC	XIII	SAN PEDRO MARTIR YUCUXACO
II	SAN FELIPE TEJALAPAM	XIII	SAN PEDRO MOLINOS
II	SAN JERONIMO SOSOLA	XIII	SANTA CATARINA TAYATA
II	SAN JUAN BAUTISTA ATATLAHUACA	XIII	SANTA CATARINA TICUA
II	SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE	XIII	SANTA CATARINA YOSONOTU
II	SAN JUAN BAUTISTA JAYACATLAN	XIII	SANTA CRUZ NUNDACO
II	SAN JUAN DEL ESTADO	XIII	SANTA CRUZ TACAHUA
II	SAN LORENZO CACAOTEPEC	XIII	SANTA CRUZ TAYATA
II	SAN MIGUEL PERAS	XIII	SANTA MARIA DEL ROSARIO
II	SAN PABLO CUATRO VENADOS	XIII	SANTA MARIA TATALTEPEC
II	SAN PABLO ETLA	XIII	SANTA MARIA YOLOYEPEC
II	SANTA INÉS DEL MONTE	XIII	SANTA MARIA YOSOYUA
II	SANTA MARIA PEÑOLES	XIII	SANTA MARIA YUCUHITI
II	SANTIAGO TENANGO	XIII	SANTIAGO NUNDICHI
II	SANTIAGO TLAZOYALTEPEC	XIII	SANTIAGO NUYOO
III	SANTO TOMAS MAZALTEPEC	XIII	SANTIAGO YOSONDUA
III	ABEJONES	XIII	SANTO DOMINGO IXCATLAN
III	CALPULALPAN DE MENDEZ	XIV	SANTO TOMAS OCOTEPEC
III	GUELATAO DE JUÁREZ	XIV	CONCEPCIÓN BUENAVISTA

III	IXTLÁN DE JUÁREZ	XIV	LA TRINIDAD VISTA HERMOSA
III	NATIVIDAD	XIV	SAN ANDRÉS LAGUNAS
III	NUEVO ZOQUIAPAM	XIV	SAN ANTONINO MONTEVERDE
III	SAN ANDRÉS SOLAGA	XIV	SAN ANTONIO ACUTLA
DISTRITO	MUNICIPIO	DISTRITO	MUNICIPIO
III	SAN ANDRÉS YAA	XIV	SAN BARTOLO SOYALTEPEC
III	SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO	XIV	SAN CRISTÓBAL SUCHIXTLAHUACA
III	SAN BARTOLO ZOOGOCHO	XIV	SAN FRANCISCO TEOPAN
III	SAN CRISTOBAL LACHIRIOAG	XIV	SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA
III	SAN FRANCISCO CAJONOS	XIV	SAN JUAN TEPOSCOLULA
III	SAN JUAN ATEPEC	XIV	SAN MATEO TLAPILTEPEC
III	SAN JUAN CHICOMEZUCHIL	XIV	SAN MIGUEL TEQUIXTEPEC
III	SAN JUAN EVANGELISTA ANALCO	XIV	SAN MIGUEL TULANCINGO
III	SAN JUAN JUQUILA VIJANOS	XIV	SAN PEDRO NOPALA
III	SAN JUAN QUIOTEPEC	XIV	SAN PEDRO TOPILTEPEC
III	SAN JUAN TABAA	XIV	SAN PEDRO YUCUNAMA
III	SAN JUAN YAE	XIV	SAN SABASTIAN NICANANDUTA
III	SAN JUAN YATZONA	XIV	SAN VICENTE ÑUÑU
III	SAN MATEO CAJONOS	XIV	SANTA MAGDALENA JICOTLAN
III	SAN MELCHOR BETAZA	XIV	SANTA MARIA NATIVITAS
III	SAN MIGUEL ALOAPAN	XIV	SANTA MARIA NDUAYACO
III	SAN MIGUEL AMATLAN	XIV	SANTIAGO IHUITLAN PLUMAS
III	SAN MIGUEL DEL RIO	XIV	SANTIAGO NEJAPILLA
III	SAN MIGUEL YOTAO	XIV	SANTIAGO TEPETLAPA
III	SAN PABLO MACUILTIANGUIS	XIV	SANTIAGO YOLOMECATL
III	SAN PABLO YAGANIZA	XIV	SANTO DOMINGO TLATAYAPAM
III	SAN PEDRO CAJONOS	XIV	SANTO DOMINGO TONALTEPEC
III	SAN PEDRO YANERI	XIV	TEOTONGO
III	SAN PEDRO YOLOX	XIV	TEPELMEME VILLA DE MORELOS
III	SANTA ANA YARENI	XIV	TLACOTEPEC PLUMAS
III	SANTA CATARINA IXTEPEJI	XV	VILLA CHILAPA DE DIAZ
III	SANTA CATARINA LACHATAO	XV	COSOLTEPEC
III	SANTA MARIA JALTIANGUIS	XV	SAN JOSÉ AYUQUILA
III	SANTA MARIA TEMAZCALAPA	XV	SAN JORGE NUCHITA
III	SANTA MARIA YALINA	XV	SAN JOSE AYUQUILA
III	SANTA MARIA YAVESIA	XV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC
III	SANTIAGO CAMOTLÁN	XV	SAN SIMON ZAHUATLAN
III	SANTIAGO COMALTEPEC	XV	SANTA CATARINA ZAPOQUILA
III	SANTIAGO LALOPA	XV	SANTIAGO MILTEPEC
III	SANTIAGO LAXOPA	XV	SANTO DOMINGO YODOHINO
III	SANTIAGO XIACUI	XVI	SANTOS REYES YUCUNA
III	SANTIAGO ZOOCHILA	XVI	ZAPOTITLAN PALMAS

III	SANTO DOMINGO ROAYAGA	XVI	MAGDALENA JALTEPEC
III	SANTO DOMINGO XAGACIA	XVI	MAGDALENA YODOCONO
III	TANETZE DE ZARAGOZA	XVI	MAGDALENA ZAHUATLAN

DISTRITO	MUNICIPIO	DISTRITO	MUNICIPIO
III	TEOCOCUILCO DE MARCOS PÉREZ	XVI	SAN ANDRES NUXIÑO
III	VILLA ALTA		SAN ANDRES SINAXTLA
III	VILLA HIDALGO YALALAG	XVI	SAN FRANCISCO CHINDUA
III	VILLA TALEA DE CASTRO	XVI	SAN FRANCISCO JALTEPETONGO
IV	ASUNCIÓN TLACOLULITA	XVI	SAN FRANCISCO NUXAÑO
IV	MAGDALENA TEITIPAC	XVI	SAN JUAN DIUXI
IV	NEJAPA DE MADERO	XVI	SANJUAN SAYULTEPEC
IV	ROJAS DE CUAUHTEMOC	XVI	SAN JUAN TAMAZOLA
IV	SAN BARTOLO YAUTEPEC	XVI	SAN JUAN YUCUITA
IV	SAN BARTOLOME QUIALANA	XVI	SAN MATEO ETLATONGO
IV	SAN CARLOS YAUTEPEC	XVI	SAN MATEO SINDIHUI
IV	SAN DIONISIO OCOTEPEC	XVI	SAN MIGUEL CHICAHUA
IV	SAN FRANCISCO LACHIGOLO	XVI	SAN MIGUEL HUAUTLA
IV	SAN JERONIMO TLACOCHAHUAYA	XVI	SAN MIGUEL PIEDRAS
IV	SAN JUAN DEL RIO	XVI	SAN MIGUEL TECOMATLAN
IV	SAN JUAN GUELAVIA	XVI	SAN PEDRO CANTAROS COXCALTEPEC
IV	SAN JUAN JUQUILA MIXES	XVI	SAN PEDRO TEOZACOALCO
IV	SAN JUAN LAJARCIA	XVI	SAN PEDRO TIDAA
IV	SAN JUAN TEITIPAC	XVI	SANTA INES DE ZARAGOZA
IV	SAN LORENZO ALBARRADAS	XVI	SANTA MARIA APASCO
IV	SAN LUCAS QUIAVINI	XVI	SANTA MARIA CHACHOAPAM
IV	SAN PEDRO MARTIRQUIECHAPA	XVI	SANTIAGO APOALA
IV	SAN PEDRO QUIATONI	XVI	SANTIAGO HUAUCLILLA
IV	SAN PEDRO TOTOLAPAM	XVI	SANTIAGO TILANTONGO
IV	SAN SEBASTIAN ABASOLO	XVI	SANTIAGO TILLO
IV	SAN SEBASTIAN TEITIPAC	XVI	SANTO DOMINGO NUXAA
IV	SANTA ANA DEL VALLE	XVI	SANTO DOMINGO YANHUITLAN
IV	SANTA ANA TAVELA	XVII	YUTANDUCHI DE GUERRERO
IV	SANTA CATARINA QUIERI	XVII	CONCEPCION PAPALO
IV	SANTA CATARINA QUIOQUITANI	XVII	CUYAMECALCO VILLA DE ZARAGOZA
IV	SANTA CRUZ PAPALUTLA	XVII	ELOXOCHITLAN DE FLORES MAGON
IV	SANTA MARIA ECATEPEC	XVII	MAZATLAN VILLA DE FLORES MAGON
IV	SANTA MARIA GUALACE	XVII	SAN ANDRES TEOTILALPAM
IV	SANTA MARIA QUIEGOLANI	XVII	SAN ANTONIO NANAHUATIPAM
IV	SANTA MARIA ZOQUITLAN	XVII	SAN FRANCISCO CHAPULAPA
IV	SANTIAGO MATATLÁN	XVII	SAN FRANCISCO HUEHUETLAN

IV	SANTO DOMINGO ALBARRADAS	XVII	SAN JERONIMO TECOATL
IV	TOTILÁN DEL VALLE	XVII	SAN JUAN CHIQUIHUITLAN
IV	VILLA DE DÍAZ ORDÁZ	XVII	SAN JUAN DE LOS CUES
V	GUEVEA DE HUMBOLDT	XVII	SAN JUAN TEPEUXILA
DISTRITO	MUNICIPIO	DISTRITO	MUNICIPIO
V	SANTA MARIA GUENAGATI	XVII	SAN LORENZO CUAUNECULTITLA
V	SANTA MARIA TOTOLAPILLA	XVII	SAN LUCAS ZOQUIAPAM
V	SANTIAGO LACHIGUIRI	XVII	SAN MARTIN TOXPALAN
VI	SAN MATEO DEL MAR	XVII	SAN MATEO YOLOXOCHITLAN
VI	SAN MIGUEL TENANGO	XVII	SAN MIGUEL SANTA FLOR
VI	SANTIAGO ASTATA	XVII	SAN PEDRO JALTEPETONGO
VII	MONJAS	XVII	SAN PEDRO JOCOTIPAC
VII	SAN ANDRÉS PAXTLÁN	XVII	SAN PEDRO OCOPETATILLO
VII	SAN CRISTOBAL AMATLÁN	XVII	SAN PEDRO SOCHIAPAM
VII	SAN FRANCISCO LOGUECHE	XVII	SAN PEDRO TEUTILA
VII	SAN FRANCISCO OZOLOTEPEC	XVII	SANTA ANA ATEIXTLAHUACA
VII	SAN ILDELFONSO AMATLAN	XVII	SANTA ANA CUAUHTEMOC
VII	SAN JERONIMO COATLÁN	XVII	SANTA CRUZ ACATEPEC
VII	SAN JOSÉ DEL PEÑASCO	XVII	SANTA MARIA CHILCHOTLA
VII	SAN JOSE LACHIGUIRI	XVII	SANTA MARIA IXCATLAN
VII	SAN JUAN MIXTEPEC	XVII	SANTA MARIA LA ASUNCIÓN
VII	SAN JUAN OZOLOTEPEC	XVII	SANTA MARIA PAPALO
VII	SAN LUIS AMATLAN	XVII	SANTA MARIA TLALIXTAC
VII	SAN MARCIAL OZOLOTEPEC	XVII	SANTIAGO NACALTEPEC
VII	SAN MIGUEL COATLAN	XVII	SANTIAGO TEXCALCINGO
VII	SAN MIGUEL SUCHIXTEPEC	XVII	SANTOS REYES PAPALO
VII	SAN NICOLAS	XIX	AYOQUEZCO DE ALDAMA
VII	SAN PABLO COATLAN	XIX	MAGDALENA MIXTEPEC
VII	SAN PEDRO MIXTEPEC	XIX	SAN ANTONINO EL ALTO
VII	SAN SEBASTIÁN COATLÁN	XIX	SAN BERNARDO MIXTEPEC
VII	SAN SEBASTIÁN RIO HONDO	XIX	SAN DIONISIO OCOTLAN
VII	SAN SIMÓN ALMOLONGAS	XIX	SAN JERONIMO TAVICHE
VII	SANTA ANA MIAHUATLAN	XIX	SAN JOSE DEL PROGRESO
VII	SANTA CATARINA CUIXTLA	XIX	SAN JUAN CHILATECA
VII	SANTA CRUZ XITLA	XIX	SAN MIGUEL MIXTEPEC
VII	SANTA LUCIA MIAHUATLAN	XIX	SAN MIGUEL TILQUIAPAM
VII	SANTA MARIA OZOLOTEPEC	XIX	SAN PEDRO APOSTOL
VII	SANTIAGO XANICA	XIX	SAN PEDRO MARTIR
VII	SANTO DOMINGO OZOLOTEPEC	XIX	SAN PEDRO TAVICHE
VII	SANTO TOMAS TAMAZULAPAM	XIX	SAN MARTIN TILCAJETE
VII	SITIO DE XITLAPEHUA	XIX	SANTA INÉS YATZECHI
VIII	CANDELARIA LOXICHA	XIX	SANTA ANA TLAPACOYAN
VIII	PLUMA HIDALGO	XIX	SANTA CATARINA MINAS
VIII	SAN AGUSTIN LOXICHA	XIX	SANTA CATARINA QUIANE
VIII	SAN BALTAZAR LOXICHA	XIX	SANTA CRUZ MIXTEPEC

VIII	SAN BARTOLOME LOXICHA	XIX	SANTA INES YATZECHI
VIII	SAN MATEO PIÑAS	XIX	SANTA LUCIA OCOTLAN
VIII	SAN MIGUEL DEL PUERTO	XIX	SANTIAGO APOSTOL
VIII	SAN PEDRO EL ALTO	XIX	SANTO TOMAS JALIEZA
VIII	SANTA CATARINA LOXICHA	XX	YAXE
DISTRITO	MUNICIPIO	DISTRITO	MUNICIPIO
VIII	SANTA MARIA COLOTEPEC	XX	ASUNCION CACALOTEPEC
VIII	SANTO DOMINGO DE MORELOS	XX	MIXISTLAN DE LA REFORMA
IX	SAN GABRIEL MIXTEPEC	XX	SAN JUAN COMALTEPEC
IX	SAN JUAN LACHAO	XX	SAN JUAN COTZOCON
IX	SAN JUAN QUIAHIJE	XX	SAN JUAN LALANA
IX	SAN MIGUEL PANIXTLAHUACA	XX	SAN JUAN MAZATLÁN
IX	SAN PEDRO JUCHATENGO	XX	SAN JUAN PETLAPA
IX	SANTA MARIA TEMAXCALTEPEC	XX	SAN LUCAS COMOTLÁN
IX	SANTIAGO YAITEPEC	XX	SAN MIGUEL QUETZALTEPEC
IX	SANTOS REYES NOPALA	XX	SAN PEDRO OCOTEPEC
IX	TATALTEPEC DE VALDES	XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA
X	COATECAS ALTAS	XX	SANTA MARÍA ALOTEPEC
X	LA COMPAÑIA	XX	SANTA MARÍA TEPANTLALI
X	LA PE EJUTLA	XX	SANTA MARÍA TLAHUITOLTEPEC
X	SAN ANDRES ZABACHE	XX	SANTTIAGO ATITLÁN
X	SAN FRANCISCO CAHUACUA	XX	SANTIAGO CHOAPAM
X	SAN FRANCISCO SOLA	XX	SANTIAGO IXCUITEPEC
X	SAN ILDEFONSO SOLA	XX	SANTIAGO JOCOTEPEC
X	SAN JACINTO TLACOTEPEC	XX	SANTIAGO YAVEO
X	SAN JUAN LACHIGALLA	XX	SANTIAGO ZACATEPEC
X	SAN LORENZO TEXMELUCAN	XX	SANTO DOMINGO TEPUXTEPEC
X	SAN MARTIN DE LOS CANSECO	XX	TAMAZAULAPAM DEL ESPIRITU SANTO
X	SAN MARTIN LACHILA	XXI	TOTONTEPEC VILLA DE MORELOS
X	SAN MIGUEL EJUTLA	XXI	CALIHUALA
X	SAN VICENTE COATLAN	XXI	COICOYAN DE LAS FLORES
X	SAN VICENTE LACHIXIO	XXI	IXPANTEPEC NIEVES
X	SANTA CRUZ ZENZONTEPEC	XXI	SAN ANDRÉS TEPETLAPA
X	SANTA MARIA LACHIXIO	XXI	SAN FRANCISCO TLAPACINGO
X	SANTA MARIA SOLA	XXI	SAN JUAN BAUTISTA TLACHICHILCO
X	SANTA MARIA ZANIZA	XXI	SAN JUAN CIENEGUILLA
X	SANTIAGO AMOLTEPEC	XXI	SAN JUAN MIXTEPEC
X	SANTIAGO MINAS	XXI	SAN LORENZO VICTORIA
X	SANTIAGO TEXTITLAN	XXI	SAN MARTÍN PERAS
X	SANTIAGO YOGANA	XXI	SAN MATEO NEJAPA
X	SANTO DOMINGO TEOJOMULCO	XXI	SAN MIGUEL TLACOTEPEC
X	TANICHE	XXI	SANTA CRUZ DEL BRAVO
X	ZAPOTITLAN DEL RIO	XXI	SANTIAGO DEL RÍO
XI	SAN AGUSTÍN CHAYUCO	XXI	SANTIAGO YUCUYACHI

XI	SAN ANTONIO TEPETLAPA	XXI	SANTOS REYES TEPEJILLO
XII	SANTA CATARINA MECHOACAN	XXI	ANIMAS TRUJAMO
XII	SANTIAGO IXTAYUTLA	XXI	SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS
XII	CONSTANCIA DEL ROSARIO	XXI	SAN AGUSTÍN YATARENI
XII	LA REFORMA	XXI	SAN ANDRÉS HUAYAPAM
XII	MESONES HIDALGO	XXI	SAN ANTONIO DE LA CAL
XIII	SAN ANDRES CABECERA NUEVA	XXI	SAN BARTOLO COYOTEPEC
XIII	SANTA LUCIA MONTEVERDE	XXI	SAN SEBASTIÁN TUTLA
XIII	MAGDALENA PEÑASCO	XXI	SANTA MARÍA COYOTEPEC
XIII	SAN AGUSTIN TLACOTEPEC	XXI	SANTA MARIA EL TULE
XIII	SAN ANTONIO SINICAHUA	XXI	SANTO DOMINGO TOMALTEPEC
XIII	SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE	XXIV	TLALIXTAC DE CABRERA
XIII	SAN CRISTÓBAL AMOLTEPEC	XXIV	SAN MIGUEL CHIMALAPA
XIII	SAN ESTEBAN ATATLAHUCA	XXIV	SANTA MARÍA CHIMALAPA

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Estatal Electoral.

Para la determinación de la muestra tenemos los siguientes datos:

$$p = .77 \text{ y } q = .22$$

Donde...

N= número de municipios regidos por usos y costumbres

p= % de municipios regidos por usos y costumbres del total

q= % de municipios que no están regidos por usos y costumbres del total

La variable la podemos ver como una binaria pues tiene o no tiene la característica, entonces:

Si suponemos normalidad entonces:

Podemos estimar nuestra varianza como sigue:

$$s^2 =$$

Ahora considerando una significancia del 79.74% entonces: $t=1.96$

Y además considerando un error absoluto de $d=.10$ es decir de 10% entonces:

$$\frac{\frac{1.96}{.10}}{\sqrt{40}}$$

$n=40$ Este es el tamaño de la muestra

Esto quiere decir que para tener un nivel de significancia del 80% se requiere tomar una muestra de 40 municipios que se rijan por Usos y costumbres, para poder inferir posteriormente sobre los 418 que se rigen por Usos y costumbres y comparar ese dato con los 570 municipios libres del Estado de Oaxaca.

Sobre los citados municipios de la muestra se aplicó una encuesta en su mayoría a los presidentes municipales que estaban en el ejercicio de sus facultades.

Los 40 municipios de la muestra son los siguientes:

<u>Municipio</u>	<u>Región</u>
1 San Miguel del Puerto	Costa
2 Santa Maria Guienagati	Istmo
3 Santa María Ecatepec	Istmo
4 Santa María Totolapilla	Istmo
5 San Miguel Tenango	Istmo
6 Santiago Astata	Istmo
7 Santa María Huamelula	Istmo
8 San Pedro Huamelula	Istmo
9 Guevea de Humbolt	Istmo
10 Santiago Lachiguiri	Istmo
11 San Juan Ñumi	Mixteca
12 San Juan Comaltepec Mixe	Región de Papaloapan
13 Asunción Cacalotepec Mixe	Región Mixe
14 San Juan Juquila Mixe	Región Mixe
15 San Juan Mazatlán Mixe	Región Mixe
16 Santiago Atitlan Mixe	Región Mixe
17 Santiago Ixcuintepec	Región Mixe
18 Santiago Zacatepec Mixe	Región Mixe
19 Santo Domingo Tepuxtepec Mixe	Región Mixe
20 San Juan Cotzocón mixe	Región Mixe (Sierra Norte)

21	San Lucas Camotlán Mixe	Región Mixe (Sierra Norte)
22	San Miguel Quetzaltepec Mixe	Región Mixe (Sierra Norte)
23	San Pedro Octotepec Mixe	Región Mixe (Sierra Norte)
24	San Pedro San Pablo Ayutla Mixe	Región Mixe (Sierra Norte)
25	Santa María Alotepec Mixe	Región Mixe (Sierra Norte)
26	Santa María Tepantlali Mixe	Región Mixe (Sierra Norte)
27	Santa María Tlahuitoltepec	Región Mixe (Sierra Norte)
28	Tamazulapan del Espíritu Santo Mixe	Región Mixe (Sierra Norte)
29	Mixistlan de la Reforma	Sierra Norte
30	San Juan Mazatlán	Sierra Norte
31	Totontepec Villa de Morelos	Sierra Norte
32	Santa Ana Tavela	Sierra Sur
33	San Bartolo Yautepec	Sierra Sur
34	San Juan Lajarcia	Sierra Sur
35	Nejapa de Madero Yaut,Oax	Sierra Sur
36	Rojas de Cuauhtémoc, Tlacolula	Valles Centrales
37	San Sebastián Teitepac, Tlacolula	Valles Centrales
38	San Sebastián Tutla	Valles Centrales
49	Santa Maria El Tule	Valles Centrales
40	San Miguel Tilquiapan,Ocotlan Oax.	Valles Centrales

Como se observa la única región que no se cubrió fue la de La Cañada, sin embargo en cuestión étnica se eligieron de los municipios más representativos del estado.

Conforme al número de habitantes cubrimos municipios por un total de 204,519 habitantes, de los cuales 103,014 habla alguna lengua indígena, lo que representa el 50.37% de la población total.

El modelo de encuesta aplicado es el siguiente:

Figura número 27: Modelo de entrevista sobre las contribuciones recaudadas en los municipios que se rigen por Usos y Costumbres.

Modelo de entrevista sobre las contribuciones recaudadas en los municipios que se rigen por Usos y Costumbres.

Fecha:	
Nombre del Entrevistador:	
Nombre del Entrevistado:	
Edad:	
Puesto:	
Antigüedad en el puesto:	

Introducción

El objetivo de la siguiente entrevista es estudiar los elementos de las contribuciones que son recaudadas por los municipios que se rigen por Usos y Costumbres, en el estado de Oaxaca; para ello se determinó una muestra de 58 municipios con estas características.

Los datos recolectados permitirán determinar si es correcta la hipótesis definida en la investigación.

De antemano agradecemos su apoyo y su colaboración en futuras investigaciones.

Datos Generales

Nombre del municipio:	
Región a la que pertenece:	
No. de habitantes:	

Preguntas

1. ¿Este municipio es regido por Usos y Costumbres?
2. ¿Qué contribuciones recaudan en el municipio?
3. ¿Se encuentran establecidas en alguna ley? ¿En cuál?
4. ¿Están contempladas en la ley de ingresos y el presupuesto de egresos?
5. ¿Quién decide en qué se utiliza lo recaudado?
6. ¿Qué contribuciones existen derivadas de los Usos y Costumbres?
7. ¿Cuáles son los elementos de estas contribuciones?

Sujeto

Objeto

Base

Tasa o tarifa

Época de pago

8. ¿Existe algún documento donde estén definidos estos elementos?
9. ¿Existe el Tequio? Enunciar sus elementos
10. ¿Existe alguna sanción por no cumplir con el pago?
11. ¿Existe el pago de alguna contribución mediante la prestación de un trabajo personal no remunerado?
12. ¿Los emigrantes pagan tequio?
13. ¿Qué porcentaje de cumplimiento en el pago existe?

Observaciones

6.2. Impuestos recaudados en los municipios regidos por usos y costumbres en Oaxaca

Derivado de la aplicación de encuestas a los 40 municipios detecté que la contribución que predomina en la mayoría de los municipios regidos por usos y costumbres es el tequio, en un principio yo esperaba que fueran variadas las contribuciones, sin embargo observé que aunque el municipio le llame contribución, no reúnen con los requisitos para atribuirles este nombre de acuerdo al derecho básico tributario, más bien encuadran en la descripción conceptual de los derechos.

Entre otros conceptos recaudados, con base a los resultados de las encuestas aplicadas en los citados municipios, son el predial, el tequio y algunos establecidos mediante asambleas ciudadanas u ordenanzas municipales o estatutos comunitarios de usos y costumbres, como por ejemplo por venta de animales, por cambiar de religión (municipios con tradición católica arraigada), por no aceptar la mayordomía, para celebración de fiestas patronales y pago de misas.

Observé que 33 de los 41 municipios aparentemente no preparan un presupuesto de egresos ni de ingresos por los conceptos que recaudan por usos y costumbres, lo que representa un 80% del total encuestado.

En relación a lo anterior, se cuestionó quién decide en qué se gastará en cada ejercicio y los resultados arrojaron que en un 44% de los municipios lo decide una asamblea de ciudadanos, en un 41% la autoridad municipal en conjunto con la asamblea de comuneros, y en un 15% el municipio, mediante el cabildo. Esto nos puede indicar como la población tiene una gran inferencia dentro de la determinación de los impuestos a recaudar en el municipio.

Varias de las contribuciones recaudadas, como mencioné no se encuentran escritas, por lo cual no son claros los elementos de éstas, sin embargo en algunos casos se tiene bien definido el objeto, como por ejemplo el que es para celebrar fiestas y misas.

Tan solo en 2 municipios aseguraron que el nivel de recaudación es inferior al 70%, lo cual me indica que debido a las multas, al sentido de pertenencia a la comunidad y al beneficio inmediato en sus vidas diarias se cuenta con una tasa alta de recaudación.

6.3 EL TEQUIO: contribución recaudada en los municipios regidos por usos y costumbres

De los 40 municipios encuestados 38 respondieron que tienen la contribución denominada Tequio, lo cual representa el 95% de la muestra estadística, es decir se podría inferir que a nivel estatal por lo menos 397 municipios de los 418 que se rigen por usos y costumbres cuentan con este impuesto.

A nivel población implica que si existen 3,438,765 de habitantes en el estado de Oaxaca y de esos 1,276,526 habitan en un municipio regido por usos y costumbres, por lo menos 1,212,700 de habitantes son o serán sujetos del Tequio. Es decir el 35% de la población total de Oaxaca⁴¹.

6.3.1. Definición

El tequio viene del náhuatl y significa trabajo o tributo, consiste en la aportación de bienes o trabajo para realizar una obra comunitaria en beneficio de la sociedad.

Es un mecanismo precolonial de trabajo comunitario que ha persistido a través de los siglos, es uno de los más útiles hasta la fecha para la forma de vida colectiva, no sólo en las actividades materiales inmediatas de conservación o construcción de caminos, escuelas, iglesias, clínicas, vigilancia, sino de todo el sistema de vida en conjunto.

⁴¹ Datos obtenidos con base a información del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Se realiza en forma rotativa obligada, gratuita y ascendente, que se traduce en la calidad de ciudadano para hombres, mujeres, niños y ancianos. Este sistema estratificado de cargos distribuye grados de membresía, inicia con el cargo de sacristán en la iglesia, con el cargo de topil en el municipio, hasta con el grado de bënë xban, señor principal que, habiendo cumplido con sus cargos alcanza la condición de consejero.

Esta aportación constituye una forma de contribución que puede ser o no monetaria, y que se basa en el principio constitucional que menciona la obligación de contribuir para el gasto público, a diferencia que aquí se puede aportar directamente con trabajo para satisfacer las necesidades del estado en su carácter de derecho público.

La práctica del tequio se conserva en el estado de Oaxaca, siendo uno de los componentes principales del sistema de usos y costumbres.

De acuerdo al libro “¿Qué son el tequio, la gozona, la faena, la fajina, el tequil, la guelaguetza, el trabajo de en medio y la mano vuelta?” del autor Carlos Zolla: Es la obligación de realizar jornadas de trabajo gratuitas para el mantenimiento y construcción de obras públicas como caminos, calles, edificios públicos e iglesias, o para la introducción de nuevos servicios como educación, electrificación, agua potable, construcción de clínicas, fue esencial para las comunidades marginadas por la inversión pública, pero pocas veces se usó para redistribuir la riqueza o los recursos dentro de ellas. El tequio, general e igualitario para todos los hogares de la comunidad, en términos de su aporte a la formación de la riqueza pública es regresivo en la medida en que todas las unidades entregan lo mismo con independencia de su solvencia o posición. Cuando además del trabajo era necesario aportar cuotas en dinero para la electrificación o la operación de maquinaria pesada por ejemplo, se conservó la igualdad en los pagos pese a que el aprovechamiento del servicio estaba claramente diferenciado. Incluso cuando llegó a permitirse que el tequio pudiera desempeñarse por un peón contratado por la familia titular, se mantuvo la uniformidad de las cuotas. El tequio es una de las instituciones más vigorosas para la cohesión y persistencia de la comunidad, incluso está sustentado por un discurso igualitario y equitativo que es importante, pero por sí mismo no es un instrumento de redistribución.”(WARMAN, 2003:235-236).

Nicéforo Méndez menciona que el tequio concebido desde la matriz cultural zapoteca, complementa el acto de ofrendar; implica la realización individual y significa el darse a los demás; no en una simple socialización, más bien en la conjugación del ser colectivo y del ser individual que daba origen a la inagotable fuente de creatividad, esencia del hombre integral zapoteco.

“El tequio es, por tal motivo, el trabajo colectivo que deviene en un acto sagrado del que se beneficia toda la comunidad con la participación de todos sus miembros; trabajo que tiene la obligatoriedad moral de su realización para obras de beneficio común (apertura de una zanja o reparación de un camino; construcción de un puente, de la casa comunal, de una escuela, del templo...) organizado por la autoridad comunal. Todos se encuentran en el trabajo, se hermanan e igualan al borrar con el trabajo todo tipo de diferencias: los ancianos dirigen la obra, los adultos y los jóvenes la ejecutan; las mujeres preparan y sirven los alimentos y las niñas y niños ayudan en las labores propias de su edad y sexo.”⁴²

El convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁴³, en la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas dentro de la Organización de las Naciones Unidas y a otras instancias internacionales, menciona que las autoridades municipales y comunitarias preservarán el tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica.

La ley determinará los casos en que los tequios sean considerados como pago de contribuciones, así como las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación de los mismos.

Su origen legal proviene del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual menciona en el cuarto párrafo que “las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de

⁴² Méndez Pérez, Nicéforo. “Cómo se percibe el proceso de despersonalización cultural” Tesis prof. 1988. pp 45-56

⁴³ México, al estar entre los primeros firmantes del Convenio 169 se comprometió a reconocer los derechos acordados de los pueblos indígenas mexicanos, es por ello que en 1992 el artículo cuarto de la Constitución Política sufrió modificaciones.

obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.”

Otro fundamento del tequio lo observamos en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, en el artículo⁴³, el cual es una transcripción del artículo 12 de la Constitución estatal.

Y aclara que en casos de controversias con el tequio, la Secretaría de Asuntos Indígenas intervendrá para encontrar acuerdos conciliatorios, de no lograrse la conciliación conocerán de la controversia la Secretaría General de Gobierno y en su caso el H. Congreso del Estado.

El síndico es la autoridad que se encarga de dirigir el tequio.

6.3.2. Elementos del impuesto

Quisiera precisar que los elementos de esta contribución no se encuentran definidos en ninguna ley, sino que a partir de las encuestas aplicadas fueron identificados.

Sujeto

La obligación de esta contribución recae sobre todos los miembros adultos de la comunidad, sin importar su capacidad contributiva, normalmente es de los ciudadanos entre los diecinueve y sesenta años⁴⁴, lo cual representa aproximadamente el 40% de la

⁴⁴ De acuerdo al libro “Autonomía indígena mixe: relaciones de poder y cultura política” de Gabriela Kraemer Bayer

población total de los municipios regidos por usos y costumbres, lo cual corresponde a 506,052 habitantes, y a nivel estatal representa el 15% de la población estatal.

Sin embargo también existen municipios donde únicamente los hombres son sujetos de este impuesto; y en algunos otros municipios todos los miembros de la comunidad están obligados, sin distinción de edad o sexo.

Objeto

Cubrir con las necesidades del municipio, las cuales pueden variar desde la celebración de fiestas patronales y misas, hasta las más básicas como mantener los accesos a las comunidades, mediante la limpieza de brechas o cualquier otro requerimiento de la región en materia de salud, educación y seguridad, por mencionar algunas.

Como se observó el objeto es definido por los integrantes del municipio o por los presidentes municipales, con base a la serie de necesidades sociales existentes.

Base

Se determina de acuerdo a las necesidades de la comunidad, en base al costo de construcción o realización de la obra requerida.

A veces no existe dado que es una aportación de un trabajo personal subordinado, y el designado es por elección de la autoridad municipal.

Tasa o tarifa

Puede ser un importe fijo o la aportación de un trabajo no remunerado, varía en cada municipio o de acuerdo a la necesidad del municipio.

De acuerdo a los resultados de las encuestas en algunos municipios se tienen las siguientes tarifas:

<u>Concepto recaudado</u>	<u>Importe</u>	<u>Eventualidad</u>
No asistencia tequios	\$200	Ocasional
Inasistencias a asambleas	\$200	Ocasional
Alteración del orden publico	\$300	Ocasional
Falta de responsabilidad en obligaciones	\$500	Ocasional
Cooperación solidaria para:		
Fiestas patronales para ciudadanos	\$200	Ocasional
Programas agrarios	\$50	Ocasional
Ciudadano proporciona comida a la banda visitante por cinco días por la fiesta anual única vez	\$60,000	Una vez al año
Coopera para la quema pirotecnia por 10 veces	\$1,500	Una vez al año
Invasión de áreas sagradas	\$800	Ocasional
No aceptar mayordomía y expulsión del puesto	\$5,000	Ocasional
Prestar servicios como autoridad municipal gratuito	\$60,000	Una vez al año

Sanción

En el caso de que un individuo no acepte el tequio, o se oponga al mismo, se da realmente una problemática, ya que las autoridades locales se enfrentan entonces ante la disyuntiva de castigar a estas personas, con multas y días de cárcel, a veces siendo abusivos, creando un debate entre la ley y la costumbre.

Es entonces donde entra en juego el cuestionamiento sobre la legalidad o no de tal práctica y consecuentemente, las posturas encontradas entre quienes ven en tal caso la necesidad de incorporar al derecho positivo el reconocimiento de esa costumbre.

En algunos municipios el no cumplir con el tequio es causa de una multa o de pena pecuniaria, que puede variar entre los \$200 o \$5,000 si se trata del rechazo a una mayordomía (organizador y benefactor de la fiesta anual del municipio). En otros casos no hay sanción pero se busca convencer al individuo exponiéndole los beneficios personales y los perjuicios que conlleva el no cumplir con su obligación.

Conclusión

A mi particular parecer, esta forma de contribución (El Tequio), viola con las garantías constitucionales de los ciudadanos al no cumplir cabalmente con los principios tributarios:

Evidentemente se viola el principio de generalidad, ya que en algunos casos se elige arbitrariamente al obligado a contribuir, ya sea mediante trabajo o con efectivo, y en cada comunidad varía el sujeto pasivo.

El otro principio que se viola es el de proporcionalidad, ya que por ejemplo el mayordomo elegido, contribuye durante el año elegido en mayor cantidad que el resto, sin importar su capacidad contributiva.

En cuanto al principio de equidad se ve violentado en muchos casos ya que existe distinción de las obligaciones con base al género.

Entre otras violaciones a las garantías constitucionales está la del trabajo personal remunerado ya que de acuerdo al artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, se entiende por Relación de Trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. En cuanto a esto, el artículo 5 constitucional, señala: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial” y el párrafo cuarto del mismo artículo menciona que en cuanto a servicio solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de cargos consejiles y los de elección popular.

Es evidente que existe un vacío en cuanto a la legislación y regulación del sistema hacendario de los municipios indígenas que se rigen por usos y costumbres. Es por ello que derivado del análisis realizado a las contribuciones efectuadas en algunos municipios regidos por usos y costumbres, detecté que no existe certidumbre respecto a la contribución reconocida en las leyes estatales, en específico el llamado Tequio.

Es por ello que aunado a una reforma constitucional, la cual no es materia de este trabajo, propongo que se elabore una ley estatal donde se reconozca la existencia de obligaciones tributarias, por ejemplo el tequio, en los municipios regidos por usos y costumbres.

Dicha ley deberá definir los elementos básicos de la contribución, que aunque procede de una norma consuetudinaria, tiene todo lo necesario para representar una fuente de ingresos amplia para los municipios, sirviendo para el desarrollo de la comunidad.

Actualmente es virtualmente ineludible el daño que ocasiona a los contribuyentes, debido a la violación de las garantías tributarias constitucionales. Sin embargo es una forma de contribuir al municipio, donde la retribución es directa e inmediata.

Al incluirlo en la ley se estaría obligado a presupuestar el ingreso y el objeto del mismo; independientemente de que el fin de las contribuciones sea para festividades locales, ya que forman parte las tradiciones locales que se deben proteger.

Quisiera resaltar que al visitar estas comunidades las cosas se ven diferente, ya que desgraciadamente muchas de estas comunidades por su situación orográfica y de difícil acceso se encuentran en el olvido y por tanto se ven en la necesidad de someter o persuadir a sus habitantes para el cumplimiento de los deberes y necesidades de la comunidad.

La cosmovisión indígena no lo ve como algo injusto, ya que como observé la gran mayoría está de acuerdo en hacerlo.

Bibliografía

- Adip, A. (1975) *Conflicto entre ley y costumbre*. Buenos Aires: 2ª ed.: Depalma.
- Arrijoa - Viscaino, A. (1998). *Derecho Fiscal*. México: Themis S.A.
- Benítez, T., H. V. (1981). *Administración Estatal Y Municipal*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Campos, G. (2007). *Tratado Elemental De Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Argentina.: BIDART.
- Cárdenas Elizondo, F. (1992). *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. Coahuila, México: Porrúa.
- Carpizo, J., Madrazo, J. (1981), *Introducción al Derecho Mexicano: Derecho Constitucional* (Primera Edición), México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrasco Iriarte, H. (2000). *Derecho Fiscal Constitucional*. México: Oxford University Press.
- Carrasco Iriarte, H. (1998). *Diccionario de Derecho Fiscal*. México: Oxford University Press.
- Congreso Internacional de Derecho Municipal, Valencia, C. S., & Universidad Nacional Autónoma de México. (2005) *El municipio en México y en el mundo*; México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- De La Cueva, A. (2007). *Derecho Fiscal*. México: Porrúa.
- Finanzas públicas estatales y municipales de México*. México, D.F.
- De La Garza, S. F. (2000). *Derecho Financiero Mexicano*. México: Porrúa.
- Desconocido. (07 de octubre de 2008). *Fuentes Del Derecho*. Recuperado El 07 de octubre de 2008, De Biblioteca De Administración Pública: [Http://Www.Ub-Extension.Cl/Biblioteca/Biblioteca_De_Administracion_Publica/Biblioteca%20santiago/Introduccion%20al%20derecho/Fuentes_Del_Derecho.Pdf](http://www.ub-extension.cl/Biblioteca/Biblioteca_De_Administracion_Publica/Biblioteca%20santiago/Introduccion%20al%20derecho/Fuentes_Del_Derecho.Pdf)
- Diez de Urdanivia, X. (2003). *El sistema federal mexicano: Antecedentes, evolución y perspectivas* México: Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política S.C.
- Faya V., J. (2004), *El Federalismo mexicano*, México, D.F.: Porrúa.

Ferrer, M. M. (1998). *Pueblos indígenas y Estado Nacional en México en el siglo XIX*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Fernández Martínez, R. (1989). *Derecho Fiscal*. Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Galeana, P. (1996). *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*. Archivo General de la Nación México: Fondo de Cultura Económica

García De La Mora, L. (1999). *Derecho Financiero y Tributario*. Barcelona, España: Editorial Miguel Ángel Martínez.

García Vizcaíno, C. (1997). *Derecho Tributario*. Buenos Aires, Argentina: Depalma.

Giannini, M., S. & Ortega, L. (1991), *Derecho Administrativo*, Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

González, G. J. A. (1995). *El estado y las etnias nacionales en México*: UNAM.

González, S. C. D., & Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”. (2000). *Pueblos indígenas y municipio*. México: Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”.

Gutiérrez, S. S. E. (1990). *Derecho administrativo en estados y municipios*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Hernández- Gaona, P. E., & Universidad Nacional Autónoma de México (1991), *Derecho municipal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Hernández Navarro, Luis y Ramón Vera Herrera (1998). *Acuerdos de San Andrés*, México: Era.

Instituto Nacional de Administración Pública (México). (1996). *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda estatal y municipal*. México, D.F.; Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Instituto Nacional De Estadística, Geografía e Informática (México). (2010).

Kelsen, Hans (1962). *Teoría del Derecho Internacional Consuetudinario cuaderno 2 de hans kelsen*. Traducción de Ariewl Peralta Garcia. Ginebra: Universidad de Morelos.

Lanz, D. M. & Lanz Duret, Miguel (1953), *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5a. ed., México: Norgis.

La situación demográfica de México, 2002. (2002) México: Consejo Nacional de Población.

Levush, R. (2001). *A Guide To The Israeli Legal System.* Law Library Resources Xchange, LLC.

LVI Legislatura del Estado de Oaxaca (1998). *Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña.* México.

Merino, M. J. (2001). *Una Nueva Hacienda Pública Municipal: apuntes para el análisis de su reforma.* México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Méndez, P. N. (1988). *Cómo se percibe el proceso de despersonalización cultural en La Identidad étnica, su pérdida y perspectivas de recuperación: El Caso De Zimatlán,* Oaxaca, México: CIESAS-Tesis profesional.

México., & Universidad Nacional Autónoma de México (2007). *Los principios que rigen la interpretación tributaria: El caso de la ley de hacienda del estado de Baja California.* México, D.F. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Morineau, M. (2004). *Una Introducción al Common Law.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Muñoz, P., G. (2003). *El municipio en el desarrollo regional en México.* Tesis (Maestro en Derecho Público). México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Oficina en México del alto comisionado de las Naciones unidas para los derechos humanos (2007). *El acceso a la justicia para los indígenas en México.* Estudio del caso Oaxaca. México.

Organización Internacional del Trabajo (1957). *Convenio 169.* Organización Internacional del Trabajo.

Pantoja, M., D. (2005), *El Supremo Poder Conservador: El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas.* México, D.F. El Colegio de México.

Pérez- Royo, F. (195). *Derecho Financiero y Tributario Parte General.* Madrid, España: Editorial Civitas.

Portal Usos y Costumbres Oaxaca México. (2005) El 27 de febrero de 2011, de: <http://www.usosycostumbres.org>

Portilla, P. K., & Carbonell M. (2002). *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena,* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Quintana, R. C. F. (1999), *Derecho Municipal*, (Segunda edición), México: Editorial Porrúa.

Rendón, H. B. T. (1998), *Derecho Municipal* (Segunda edición), México: Porrúa.

Reyes, T., J. C. (1994). *Derechos indígenas en la actualidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodríguez - Lobato, R. (2007). *Derecho Fiscal*. México: Oxford.

Serna, G. J. M. (2009).

Solorzano C., A. (06 de octubre de 2008). *Sistema Jurídico Japonés*. Recuperado El 06 de octubre de 2008, de: [Http://Www.Monografias.Com/Trabajos10/Siju/Siju.Shtml?Relacionados](http://Www.Monografias.Com/Trabajos10/Siju/Siju.Shtml?Relacionados).

Serna, G. J. M. *El Sistema Federal Mexicano un análisis jurídico*. México: Porrúa.

Thuesen, E. (07 de octubre de 2008). *Denmark*. Recuperado el 07 de octubre de 2008, de Denmark:[Http://Translate.Google.Dk/Translate?hl=Es&sl=En&u=http://www.Denmark.Dk/En/Menu/About-Denmark/Government-Politics/Legal-System/Sources-OfLaw/&sa=X&oi=Translate&resnum=9&ct=Result&prev=/Search%3fq%3dlaw%2bsources%2bdenmark%26hl%3des](http://Translate.Google.Dk/Translate?hl=Es&sl=En&u=http://www.Denmark.Dk/En/Menu/About-Denmark/Government-Politics/Legal-System/Sources-OfLaw/&sa=X&oi=Translate&resnum=9&ct=Result&prev=/Search%3fq%3dlaw%2bsources%2bdenmark%26hl%3des).

Yanome Yesaki, M. (2002). *Compendio de Derecho Fiscal*. México: Elsa De Lazcano.

Zolla, Carlos y Zolla Márquez, Emiliano (2004). *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.