





Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

Página

### DEDICATORIA

INTRODUCCION .....

### CAPITULO I

#### LA HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

A.-	COMENTARIOS SOBRE LA TEORIA MUNICIPAL .....	1
B.-	EL MEXICO PREHISPANICO .....	8
C.-	LA EPOCA DE LA NUEVA ESPAÑA .....	13
D.-	LA CONSTITUCION DE CADIZ .....	16
E.-	LA CONSTITUCION DE 1917 .....	22

### CAPITULO II

#### INGRESOS MUNICIPALES

A.-	LA LEY DE INGRESO .....	28
B.-	INGRESOS PROPIOS .....	29
	1) IMPUESTOS .....	29
	2) DERECHOS .....	33
	3) PRODUCTOS .....	37
C.-	INGRESOS AJENOS .....	39
	1) CONTRIBUCION DE MEJORAS .....	40
	2) PARTICIPACION EN INGRESOS DE LA FEDERACION ...	41
	3) OTROS INGRESOS .....	49

CAPITULO III

EL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL

A.- LA FACULTAD DE ESTABLECER CONTRIBUCIONES .....	53
B.- LA FACULTAD DE EJECUCION DE LA LEY FISCAL .....	62
C.- LA FACULTAD DE ASIGNACION AL GASTO PUBLICO DE LOS INGRESOS .....'	67

CAPITULO IV

NUGATORIEDAD DEL PODER MUNICIPAL EN MEXICO

A.- LA HACIENDA MUNICIPAL EN MEXICO Y SU SITUA- CION FINANCIERA .....	82
B.- FORMAS ACTUALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS .....	96
CONCLUSIONES .....	104
BIBLIOGRAFIA .....	108

## INTRODUCCION

Analizar la Autonomía Financiera Municipal en nuestro país, objeto de este estudio a desarrollar, es de gran importancia, ya que el Municipio, en nuestro sistema Político Mexicano se le ha llegado a considerar la Célula Fundamental de nuestra Sociedad, por ser la forma natural de organización, en donde en una forma realista se puede dar la Democracia más pura, ejerciendo a la vez la soberanía popular.

Principalmente en este estudio se tendrá como Objetivo principal a tratar de buscar y lograr una realidad en lo que nuestra Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala como Municipio Libre.

Al realizar el presente trabajo de investigación tomaremos en cuenta principalmente la llamada "Reforma Municipal" del año de 1983, ya que con este se da un paso adelante para la depuración de los Obstáculos que existen para alcanzar la Plena Libertad Municipal.

Por lo tanto el tema del estudio, se enfocará a lo que se encuentra estipulado en el Artículo 115 Constitucional, ya que se hace necesario realizar una revisión a la reglamentación del Municipio, para verificar si en realidad con el

pretendido cambio que se le dió a esta Institución, se busca una verdadera Autonomía Financiera Municipal.

También trataremos a lo largo de esta investigación si los Municipios Mexicanos, cuentan con los ingresos necesarios para lograr su desarrollo; así como tratar de saber si dependen aún del Estado en el que se encuentra instalado Territorialmente y de la Federación.

Sabemos porque nuestra Constitución Política nos señala que el Municipio se dice autónomo siendo esto parcialmente, porque esté depende y está sujeto a la voluntad del Poder Legislativo Estatal ya que están a expensas de que se les asigne los recursos Financieros para el desarrollo de su región.

Es así entonces, que se manifiesta en lo anterior, un centralismo en el aspecto financiero y político.

Por último se tratará de ver la situación actual del Municipio, proponiendo ciertas modalidades para que el Municipio logre de alguna manera una mayor Libertad Financiera, sea Autosuficiente, Autónoma y sobre todo alcance un poder real.

## CAPITULO I

### IA HISTORIA DEI MUNICIPIO EN MEXICO

- A.- Comentarios sobre la Teoría Municipal
- B.- El México Prehispanico
- C.- La Epoca de la Nueva España
- D.- La Constitución de Cadiz
- E.- La Constitución de 1917

CAPITULO I  
LA HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

A.- COMENTARIOS SOBRE LA TEORIA MUNICIPAL

En todo trabajo de la naturaleza del que nos hemos empeñado, es necesario establecer en forma definitiva y específica los antecedentes y orígenes de la institución de que se trata, con el objeto de sentar las bases y que esto nos permita posteriormente emprender el estudio de cada una de las funciones que representa esta organización.

Por lo anterior, procederemos a realizar un análisis de las diversas teorías acerca del surgimiento del municipio.

Dentro de lo más importante encontramos las que defienden el origen natural del municipio, la cual se podrían contemplar las siguientes variantes:

Los que aseguran su aparición en algo divino, los que lo atribuyen a factores socio-económicos y los que lo ven como una necesidad natural a la especie humana.

Respecto a la teoría del origen divino, ésta se forma con la unión de los hombres en un lugar determinado hasta

llegar a formar la comuna que actualmente se le conoce como municipio.

"La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; el hombre es el que forma, los reinos y crean las repúblicas la comuna parece salir directamente de las manos de Dios". (1)

Esta variante se ve influenciada por la fuerza que la religión tenía en el hombre al considerar que todo provenía de algún ser superior a ellos y que conocían con el nombre de Dios; por lo tanto la comuna era la agrupación de hombres emanados de Dios.

En otra de las variantes que sobre el origen del municipio nos habla, es la que lo considera como producto de factores socio-económico, al respecto Teresita Rendón Huerta, nos dice que es de tipo materialista y en cierta manera señala que "Se identifica el nacimiento del Estado con el del municipio, viéndolo como forma de organización primaria en que los nexos fundamentales son el poder genitivo y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción". (2)

---

(1) Rendón Huerta Teresita, "Derecho Municipal", Editorial Porrúa, México 1985, Pág. 20.

(2) Ibidem.

En esta hipótesis lo que sostienen los autores es el surgimiento del municipio en una forma de organización más compleja en la cual el hombre a través de los medios de producción busca satisfacer sus necesidades primarias para su subsistencia.

Una tercera variante es la necesidad de la especie humana y en donde, sostiene que el hombre por naturaleza tiende a asociarse, deja de ser nómada, y al establecerse en un lugar determinado va incrementando su población y es entonces cuando van surgiendo problemas entre ellos y al presentarse estas situaciones surge la necesidad de proteger sus intereses buscando un orden y la unidad por medio de un representante que va a ser la autoridad, quien se hará valer de normas establecidas para lograr los objetivos aludidos.

Es aquí, en donde el hombre va a ceder parte de su libertad de sus derechos aún, para que a cambio de ello pueda obtener seguridad y protección.

Respecto a esta hipótesis la tratadista Teresita Rendón Huerta, señala que "El Municipio tiene, su origen en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad innata y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos completos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general

conseguir la adhesión y las fuerzas necesarias en el logro de sus propios fines". (3)

En contraposición a las teorías naturalistas tenemos a la teoría formalista, que sostiene que primero nace el Estado y es el que le va a dar vida al municipio otorgándole cierta autonomía, personalidad jurídica, patrimonio y competencia.

No admiten el origen sociológico de la comuna, pues consideran que nace, gracias al orden normativo que es el que le da legitimidad y por lo tanto, existencia jurídica". (4)

Esta teoría formalista versa de que el municipio nace por medio de normas a través de las cuales se va a regir institucionalizándose, llegando a conformarse como una importante figura jurídica dentro de un sistema de gobierno, siendo utilizada por el Estado Moderno, para una mejor organización de su población en sus diferentes aspectos como son jurídica, política, social y económica. Dicha organización va a expresarse en la descentralización que el Estado haga a través del municipio.

---

(3) Rendón Huerta Teresita, Opus, Cit. Pág. 21.

(4) Idem, Pág. 22.

Otra teoría es la sostenida por el tratadista Moisés Ochoa Campos quien al referirse al clan y a la tribu señala que éstos al adoptar la forma de vida sedentaria pasan a formar grupos locales de vecindad con lo cual resulta lo que conocemos como municipio primitivo y carácter agrario o dicho en otras palabras, es la agrupación de individuos ligados a la distribución de la tierra.

El citado autor al referirse a esta teoría considera que el municipio es una forma sociopolítica, es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económicas-agraria. (5)

Semejante a lo anterior existe otra tesis que "explica que con el acrecentamiento de la población, se presentó la necesidad de distribuir el trabajo y de organizar a la sociedad para su mejor defensa y beneficio, siendo necesario encargar de la dirección al de más experiencia, que fue designado entre los más ancianos de la tribu con el nombre de patriarca.

Esta fué la primera forma de gobierno comunal". (6)

---

(5) Moisés Ochoa Campos "La Reforma Municipal" Editorial Porrúa, Pág. 22, México, D.F.

(6) Idem, Pág. 26.

Otra tesis a analizar es la llamada Demográfica y sostenida por Gilberto Loyo quien a este respecto señala que "sabido es, que la cuestión del origen de la sociedad política se ha planteado en el sentido de saber si por el aumento numérico de las familias y por el crecimiento del número de miembros de ellas se originó la organización municipal, primero como una comunidad más bien artárrquica y después como miembro del Estado". (7)

Esta tesis como las anteriores se refiere al surgimiento del municipio por causas demográficas debido al aumento de la población, aunado a cuestiones políticas debido a la relación que guarda con el Estado, como parte de éste.

Por último dentro de este subcapítulo señalaremos dos tendencias totalmente opuestas sobre el surgimiento del municipio como son la Sociológica o Jusnaturalismo y la Legalista.

La Escuela Sociológica o Jusnaturalista concibe al municipio como una institución del derecho natural, impuesta por exigencias ineludibles de la vida humana, que nace espontáneamente de la continuidad de las familias, y que no es

---

(7) Moisés Ochoa Campos, Opus Cit., Pág. 27.

por lo tanto, creádo por el Estado sino solamente reconocido en su existencia". (8)

Como podemos ver esta tendencia coincide en parte con teorías sociológicas citadas con anterioridad, principalmente en lo que respecta a que el municipio surge por la inmediación que existe entre familias formando una población concentrada o dispersa en pequeños grupos relacionados entre sí con un mismo objetivo o fin que no es creado por el Estado, sino que éste únicamente le dá conocimiento a su existencia.

La tendencia de la escuela legislativa sostiene que el municipio es una entidad territorial creada por la ley, con atribuciones delegadas por el Estado, las que pueden ser aplicadas, delegadas y aún suprimidas. (9)

Estas tendencias adoptan una concepción formal en la cual una porción de territorio recibe la denominación legal de municipio sin importar el elemento fundamental que es la densidad de población. Esta denominación le será otorgada por legislatura y su importancia radica en conservar su calificativo de legal, sin ser necesario mantener sus características esenciales de municipio.

---

(8) Enciclopedia Jurídica, Edit. Omeba Tomo XIX, Pág. 961  
México, 1975.

(9) Idem Pág. 962.

En consideración al anterior análisis, podemos entonces tomar un criterio y mencionar en concreto qué es el municipio y cómo se le considera en un grado de importancia dentro de las naciones; es por eso que debemos hacer una reflexión, de que, se entiende por municipio y se dice que proviene "del latín municipium; es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación (10). Es entonces que forma la base de toda la nación en donde se desarrollan actividades de gran importancia por parte de la comunidad, la cual se encuentra más cercana y por lo tanto más ligada a las autoridades lo que hace dar un impulso considerable al desarrollo del país.

El municipio se rige por sus propios preceptos legales que serán establecidos de acuerdo a sus objetivos y necesidades que se tengan.

#### B.- EL MEXICO PREHISPANICO

En una de las culturas más importantes de nuestro país se dieron los primeros indicios de la política municipal en esta época prehispánica, misma cultura que se conocio con --

---

(10) Diccionario Jurídico Mexicano U.N.A.M. Tomo VI I-0 Editorial Porrúa México, 1985, Pág. 220.

el hombre de Azteca quienes formaron en aquel tiempo el pueblo que se encontraba mejor organizado, estableciendo en su ciudad llamada Tenochtitlán.

La base de todo este sistema político tan complejo de los Aztecas, descansa sobre el llamado Calpulli, el cual se formó por la unión de familias, las que formaban un confederación de tribus y fué la forma de agrupación más compleja ideada por los indígenas mexicanos como patrón cultural para regir grandes contingentes humanos ligados, no solo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mito antepasado común (11), normalmente este antepasado era un miembro del grupo que fundará la ciudad de Tenochtitlán.

El calpilli fué la Célula social cuya base jurídica y económica se mantuvo en el trabajo colectivo y en la producción, ya que cada uno contaba con sus propias tierras.

Calpilli deriva de Calli, que significa casa, y de Pulli o polli, que quiere decir agrupación de cosas semejantes. En su significado original más preciso, Calpulli significa vecindad o barrio. Indica el mismo autor Gonzalo Aguirre

---

(11) Aguirre Beltrán Gonzalo, Formas de Gobierno Indígena, Editorial Porrúa 1981, Pág. 36.

Beltrán que "El Calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada Calpulli tenía un Dios particular, un nombre y una insignia particular y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno particular". (12)

También la autora Aurora Arnaiz sostiene que en el Calpulli "Se encuentra el embrión de la organización política suprema del municipio libre de hoy". (13) Por su parte Moisés Ochoa Campos estima que el Calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio primitivo". (14)

En el Calpulli su administración comunal está regida por una máxima autoridad que es el consejo, emanado de la alianza de familias emparentadas y es integrado por los jefes de dichas familias que constituían el clan y que por supuesto eran ancianos. Este consejo de ancianos, era la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales, y como todo consejo municipal, este consejo designaba por elección a todos los funcionarios locales los cuales debían

- 
- (12) Diccionario Jurídico Mexicano UNAM, tomo VI Loc. Cit. Pág. 20.  
(13) Aurora Arnaiz Amigo, Antecedentes del Municipio Libre Mexicano separate Num.216 de la Revista de Estudios Constitucionales, 1977, Edit. Porrúa, Pág. 249.  
(14) Opus Cit. Pág. 33.

ser miembros del Calpulli y a estos se les concedía facultades ejecutivas entre los que podemos mencionar a los siguientes funcionarios:

a.- El Tlatoani que era el gobernador de la Tribu.

b.- El Teachcauh, o pariente mayor, electo de por vida y a su muerte elegía a otro, "El más honrado, sabio y hábil a su modo", en el Teachcauh recaía la administración en forma parecida a como la ejercen los alcaldes débiles como consejo fuerte. Administraba; El regimén comunal agrario; El trabajo de los miembros del Calpulli; El producto de sus tierras; cuidaba de la conservación del orden; de que se impartiese justicia; del culto de sus dioses y antepasados.

c.- El Tecuchtli, "El señor, según traducen los cronistas o el abuelo, que al decir de Ochoa Campos era el jefe militar del Calpulli (15). Desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, pero sin que heredase su investidura dicho funcionario le correspondía: Cuidar del Adiestramiento de los jóvenes; Capitanear a sus tropas en las batallas; el honor de llevar en las acciones de guerra, "la sagrada insignia del Linaje".

---

(15) Opus Cit Moisés Ochoa Campos Pág. 34.

d.- Había también, debido a la confusión de las funciones políticas y religiosas, sacerdotes y médicos hechiceros. El propio calpulli constituía, además de una unidad agrícola, militar y política, una entidad con sus propios dioses. (16)

e.- Los tlacuñlos, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del Calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, y de la propiedad de la tierra.

f.- Los topiles que jercían oficios de gendarmería.

Vemos también que en sí el Calpulli constituía una unidad autosuficiente económicamente, ya que todos los indígenas trabajaban para su subsistencia, además de que cada grupo era autónomo y podía reproducirse así mismo. En general "El Calpulli constituyó sociológicamente el foco de convivencia, administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción. El Calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo". (17)

---

(16) Floris Margadat S. Guillermo, Introducción a la Historia Del Derecho UNAM, México, 1971 Págs. 19-20  
(17) Moisés Ochoa Campos Opus, Cit. Pág. 33.

El gobierno dentro del Calpulli ejercía principalmente dos funciones como eran: el cobro de la tribución, la cual pagaba el indio como lo señala Gonzalo Aguirre Beltrán por medio "de un impuesto personal llamado capacitación, destinado a cubrir la tutela y protección que se le impartía". (18)

Finalmente y en base a los comentarios anteriores podemos señalar que en la organización política local de los Aztecas, existe en cierta medida unos aspectos formativos de la democracia indirecta en México, en cuanto a lo que se refiere a la elección de los funcionarios municipales, así como en la combinación de un consejo fuerte con la de un alcalde débil.

#### C.- LA EPOCA DE LA NUEVA ESPAÑA

En esta época se inicia la conquista de los españoles a nuestro país, cuando Hernán Cortés desembarca en las costas, y es este, que en el año de 1519 establece el primer Ayuntamiento dándole el nombre de la Villa Rica de la Veracruz, fué entonces cuando la organización del Calpulli se destruyó y empezó una nueva tendencia centralista, ya que México fué dividido en cinco reinos éstos a su vez en provincias y éstos

---

(18) AGUIRRE BELTRAN GONZALO. Opus Cit. Pág. 53.

en pueblos, los cuales tenían categorías de cabeceras en donde "debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento que fué la entidad de gobierno más pequeño de la administración política hispana". (19) Constituido e instalado el ayuntamiento se designó a Hernán Cortés Capitán del ejercito y justicia Mayor, con dicho nombramiento Cortés se convertía en defensor legal de la autonomía del Municipio, también se hace otros nombramientos de funcionarios que tenían funciones de recaudar impuestos en los pueblos, los cuales eran entregados a los españoles.

La ciudad de Tenochtitlán tras largo sitio de 75 días cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. Entonces Cortés fundó el primer Ayuntamiento metropolitano, en Coyoacán. Instalado el ayuntamiento en la nueva capital, las autoridades municipales se preocuparon por formar el plano o trazo de la ciudad y después se procedió a la distribución de los solares.

Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México se compusieron de un Alcalde Mayor, dos Alcaldes comunes y ocho ediles. Posteriormente el ayuntamiento se habría de componer de 15 personas designadas a perpetuidad y que habían

---

(19) Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación Historia del Municipio en México. Textos Municipales número uno, Pág. 7.

comprado sus puestos, quienes elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico.

Durante la colonia cada cabildo se ocupaba de formar lazos de vecindad, el de implantar el cumplimiento del servicio militar principalmente de la recaudación de los tributos que se constituían por dos ramas y los propios que se obtenían por la renta de la tierra y los arbitrios que se pagaban al ayuntamiento por algún comercio.

Posteriormente se instauró un nuevo sistema llamado "ordenansa de intendentes y bajo el cual fué aniquilado totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la junta superior de la real hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores". (20) Esta recaudación fué un fracaso ya que dichos intendentes tenían el control de las cuentas municipales.

Ahora bien, por lo antes expuesto, concluimos que es el Municipio colonial la institución donde encontramos los embriones de la democracia Mexicana, esta sería "la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático más puro". (21) Esto lo podemos constatar, en que los conquis-

---

(20) Rendón Huerta Teresita, Op. Cit. Pág. 95.

(21) Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México 1973, Pág. 757.

tadores traían acerca del municipio las ideas dominantes de España, por lo que en aquella época trataron de adoptar para la colonia, fórmulas democráticas e introduciendo también, cargos semejantes a los del municipio español. Pero por desgracia, al consolidarse la monarquía absoluta, ésta dejó sentir sus efectos en la colonia. A partir del año de 1523, el municipio colonial Mexicano dejó de funcionar, como una entidad política con fisonomía propia, pese a la vigorosa resistencia de las comunidades. Es decir el municipio dejó de ser institución democrática al servicio de intereses de la comunidad, para convertirse, en un instrumento de las autoridades centrales para controlar y dominar, ya fuera el Virrey o la Audiencia, o en ocasiones la misma corona.

#### D.- LA CONSTITUCION DE CADIZ

Al consumarse la conquista de México por los españoles por lógica, la Nueva España fué gobernada por leyes que emanaban del gobierno español, aunque someramente se respetaba el régimen municipal indígena, en lo que no contradecía a la ideología española y esto era por disposición del Rey Carlos V y no obstante la decadencia política del municipio neoespañol, en 1808 surgió la idea en el pueblo mexicano de emanciparse de la Corona Española, por la razón de que ésta había sido usurpada y Fernando VII renunciaba al trono en favor de Napoleón. Es entonces cuando el Ayuntamiento de la Ciudad de

México, en Acta levantada el 19 de julio de 1808, manifiesta su inconformidad con la abdicación que Fernando VII hizo a favor de Napoleón, reclamando por este medio la radicación popular de la soberanía en la Nueva España como capacidad de autogobierno.

Con esto tenemos que es la primera vez que el pueblo de México manifiesta su inconformidad con los conquistadores y reclama abiertamente ante el Virrey la soberanía que el pueblo español le había usurpado.

Día a día se iba acrecentando; la idea de independizarse y conquistar la soberanía perdida, esto iba en aumento, la conciencia del pueblo mexicano estaba sentada sobre bases firmes, ya no había titubeo, la independencia y emancipación de México debía de conseguirse sin medir riesgos, los mexicanos comenzaban a organizarse y a planear la forma como obtener esa independencia, esa liberación tan anhelada. Esto dió origen al movimiento independiente de 1810, y es a partir de este momento en que comienza a reglamentarse la vida política de México independiente.

La Constitución española de Cadiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el nefasto sistema de los jefes polí-

ticos, que duro hasta el siglo XIX y que presidía al gobierno del Municipio sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos; consumada la independencia, el Plan de Iguala, aceptada por el segundo congreso mexicano, al instalarse el 24 de febrero de 1822, en su afan de consumir definitivamente la Independencia de México, y de encontrar, la estructura jurídico-político que debía de adoptar, deja subsistentes los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, de acuerdo a lo que estipulaba el artículo 3º, de la Constitución de Cadiz. Pero no obstante ello, en el reglamento Provisional Político del Municipio mexicano de 1822, se hace una ligera mención del Régimen Municipal.

El congreso Constituye, por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares, Obligándose a jurar sujeción a las Bases Constitucionales, sin llegar a modificar la estructura del municipio.

Una vez creado el Estado mexicano, a partir de la constitución Federal de 1824, el municio no tan solo decayó politicamente, sino que estuvo a punto de desaparecer; y apenas si se le menciona en los documentos jurídico fundamentales de las corrientes Federalistas y Liberales.

De esta manera, durante la vigencia de la constitución de 1824, aunque ésta no reguló específicamente el régimen municipal, las constituciones y las leyes de los Estados sí se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cadiz de 1812. Las bases de esta Constitución, son fácilmente localizables en las constituciones y la legislación ordinaria de los Estados. Así, por ejemplo, en la ley dictada por el Congreso Constituyente del Estado de México, para la organización de los cuerpos Municipales del Estado de México, del 9 de febrero de 1825, los ayuntamientos se componían de alcaldes, síndicos y regidores, que eran nombrados mediante elección indirecta, a través de electores, para un período de un año (artículo 7, 12, 16 y 17). A los ayuntamientos también se les encomendaba la administración de las obras y los servicios públicos locales (artículo 69 y 84). Se concedía a los Alcaldes funciones conciliadoras y jurisdiccionales en asuntos civiles y penales de escasas cuantía (artículo 50 al 54).

Mediante un golpe de Estado, se instauró en centralismo sancionado como forma de gobierno, por las llamadas "Bases Constitucionales" del 23 de octubre de 1835, que dividieron el territorio de la República en Departamentos. Estos fueron administrados por juntas Departamentales de elección popular y con facultades tanto económicas, como electorales, legislativas y municipales. Esto es que el gobierno centralista es

el que se preocupa más por el régimen municipal, por lo que es en esta etapa de las Siete Leyes de 1836 cuando el Municipio vuelve a resurgir a la vida Política, aunque con el nombre de distrito o partidos previendo el ayuntamiento "habrá ayuntamientos en las capitales de Departamentos, en los lugares en que lo había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil" (Artículo 22º), dando desde luego cierta autonomía en el nombramiento del mismo. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley" (Artículo 23º, siendo esta la Sexta ley del 29 de diciembre de 1836, la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos; misma que a pesar de las reformas sigue siendo centralista, dando bases y autorizando a los ayuntamientos a recaudar sus propios fondos; así mismo tenían libertad para invertir sus recaudaciones en los asuntos de interés común, además podrian fomentar la industria, el comercio etc.

La Constitución del 5 de febrero de 1857, al igual que la de 1824, no se ocupa del régimen municipal, solo se refiere al Distrito Federal y Territorios, no obstante, el problema municipal fué abordado en el seno del Constituyente de 1856-1857.

A través de la historia política de México, y durante la vigencia de la constitución de 1857, podemos observar la

tendencia general a la desaparición casi total del municipio, y que más tarde se acentúa durante el gobierno Porfirista, al reemplazar el régimen municipal por el de las jefaturas políticas suprimiendo las pocas referencias al municipio contenidas en el texto original de la Constitución de 1857: la contenida en los Artículos 31, fracción II, y 36 fracción I, con la reforma de el 10 de junio de 1898; y la del artículo 72, fracción VI, con la reforma de 31 de octubre de 1901.

De esta manera el gobierno del General Porfirio Díaz suprimió todas las alusiones de la Constitución al municipio para tratar de eliminar los obstáculos constitucionales al régimen de las jefaturas políticas, que sustentaron y afirmaron la dictadura. Pero no podemos dejar de subrayar la preocupación atinada de los próceres de la libertad municipal, que han existido en todo momento de los movimientos políticos.

Durante el porfirismo, el régimen de la jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal. Las Jefaturas Políticas eran la autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los ayuntamientos, los que quedaban sujetos a la voluntad de los gobernadores quienes maniataban y centralizaban toda la actividad municipal. Dichas jefaturas suprimieron toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlaban las elecciones, cometían atropellos y abusos hasta llegar a lindar con lo criminal.

Por tal motivo, el gobierno de Porfirio Díaz se hizo insoportable y la lucha contra la dictadura había de ser solo el principio de la Revolución, que luchaba por alcanzar postulados de justicia social solo realizables a través de una nueva organización política.

#### E.- LA CONSTITUCION DE 1917

La causa primordial de la Revolución de 1910 fué originada por la constante protesta de los ayuntamientos en contra del régimen de las jefaturas políticas, las prefecturas, las subprefecturas y demás instituciones que la dictadura porfirista se valió para someter y reducir a los Ayuntamientos. Es por esto que el movimiento revolucionario de 1910, sostuvo desde sus movimientos precursores, dos postulados fundamentales: La solución del problema agrario y la implantación de la Libertad Municipal.

El primer postulado trataba de encauzar hacia la justicia social, a la enorme población campesina del país explotada por un régimen económico semifeudal.

El segundo postulado trataba de encauzar hacia la justicia social pero a través de establecer la democracia en México desde su base, aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista e instaurado el "Municipio Libre".

Durante, más de 30 años, como anteriormente hemos señalado, la dictadura del General Porfirio Díaz le dió a sus jefes políticos, que se encargaron de los ayuntamientos un poder centralista y total sobre la vida municipal, llegando estos a cometer terribles arbitrariedades y fueron los ejecutores de las crueles matanzas de obreros de Cananea y Río Blanco. La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 26 de marzo de 1903, ordenó que a partir del Primero de julio del mismo año, quedasen suprimidas las funciones administrativas de las Corporaciones Municipales del Distrito Federal. Esta se componía en el propio año, de 13 municipalidades. Al decretar la supresión del Ayuntamiento de la Ciudad de México, el Dictador Porfirio Díaz dispuso que en su lugar, funcionase una Junta Consultiva que no sería de elección popular y con caracter exclusivamente técnico. Esa misma Ley de 1903 decretó que los impuestos municipales de los Ayuntamientos del Distrito Federal pasasen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A su vez, el gobernador tenía el carácter de primera autoridad política del mismo Distrito Federal.

Los movimientos precursores de la Revolución consideraron que no se podría volver a un régimen democrático sin democratizar primero la base de la estructura política y administrativa del país, que era el municipio y postularon la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas y la consagración institucional del Municipio Libre. Estas demandas figuran

desde el año de 1906 en el programa del Partido Liberal Mexicano y se repitieron en el programa del Partido Democrático en el año de 1909, en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis del año de 1910, en el Plan político social del año de 1911, en el Pacto de la empacadora, en el programa de reformas formuladas por los Zapatistas y en el Plan de Guadalupe y sus adiciones del 12 de diciembre de 1914.

La revolución se desencadenó el 20 de noviembre del año de 1910 y en ella participaron numerosos presidentes municipales.

El estado de Chihuahua fué el primero que suprimió las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre por ley del 28 de octubre del año de 1911.

Posteriormente, el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno Constitucionalista encabezado por Don Venustiano Carranza, inició la Reforma Municipal de la Revolución que prosiguió en el decreto del 29 de diciembre de ese año, sobre libertad municipal, expedido por Eulalio Gutierrez que a su vez había sido investido con el carácter de Presidente Provisional. Más tarde, Don Venustiano Carranza, como primer jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, por decreto del año de 1916 del día 4 de septiembre, reinstaló los ayun-

tamientos del Distrito Federal.

El Constitucionalismo Federalista Mexicano, que seguía el molde clásico, venía ignorando al municipio hasta la Constitución de 1857 y confería a los Estados de la Federación toda la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el Constitucionalismo Federalista Mexicano Moderno, consideró que debía consagrar Constitucionalmente el principio del Municipio Libre como conquista fundamental de la Revolución señalando que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

A fines de 1916 se reunió en Querétaro el Congreso Constituyente que aprobó la nueva Constitución, vigente desde el 5 de febrero de 1917. Ante ese Congreso, el Señor Carranza presentó un proyecto de Constitución que fué modificada por la asamblea legislativa, pero que ya establecía el Municipio Libre. En este proyecto de Carranza solo establecía que los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que hubiere autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

El problema que se plantearon y trataron de resolver

Los Constituyentes fué el de la forma de garantizar la autonomía de los municipios. Sin embargo, después de largos debates, fué aprobado la fracción II del Artículo 115 en los términos propuestos por el diputado Ugarte. "Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades". De este modo, como apunta Tena Ramírez, "La autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales". (22)

En esta forma la Constitución de 1917 fué la primera de tipo federal que consagró en su artículo 115.

- El Municipio Libre.

Como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Qué cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias

---

(22) Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 757.

- Que los municipios Administrarán libremente su hacienda; y

- Que los municipios serán investidos de personalidad Jurídica para todos los efectos legales.

La conquista del municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana y con base en esos principios cada uno de los Estados que forman la Federación han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que a su vez, confirman el régimen del Municipio Libre.

## CAPITULO II

### INGRESOS MUNICIPALES

A.- La Ley de Ingresos

B.- Ingresos Propios

1) Impuestos

2) Derechos

3) Productos

C.- Ingresos Ajenos

1) Contribución de mejoras

2) Participación en ingresos  
de la Federación

3) Otros Ingresos

CAPITULO II  
INGRESOS MUNICIPALES

A.- LA LEY DE INGRESOS

En cualquier municipio de la Federación, se regulan los Ingresos Municipales a través del instrumento Jurídico, llamado la Ley de Ingresos. En dicha Ley se establece de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para los Municipios; así como las cantidades que percibirán los Ayuntamientos por cada uno de los conceptos previstos.

La ley de Ingresos, según la Entidad Federativa es elaborada por el congreso del Estado o por las Tesorerías Municipales, en los dos casos, con estricto apego a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados, el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda de los municipios y demás disposiciones fiscales vigentes.

Con este motivo los ingresos municipales se estructuran en base a todos los recursos numerarios que recibiera el o los Municipios a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en dicha Ley de Ingresos.

De lo señalado anteriormente tenemos que los ingresos, los podemos clasificar en dos grandes grupos: los llamados ingresos propios y los ingresos de tipo ajeno que por su importancia los examinaremos más adelante.

#### B.- INGRESOS PROPIOS

Los ingresos que en este punto hablaremos y son del tipo de los llamados propios podemos decir que son los que consideran los municipios en forma constante y regular y así tendríamos los siguientes:

##### 1) IMPUESTOS

Primeramente veremos que, los tratadistas conceptúan los impuestos según su criterio, como podemos observar en las siguientes definiciones como por ejemplo la que nos menciona EHEBERG al señalar que los ingresos son prestaciones en los siguientes términos "son prestaciones, hoy por lo regular en dinero al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial, con el fin de satisfacer las necesidades colectivas" (23), otra definición es la que señala que "son

---

(23) Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicana, Ed. Porrúa 2ª Edición, 1978, México, Pág. 35.

la prestación en dinero o en especie que deben pagar en forma obligatoria todas aquellas personas físicas y morales o agrupaciones, según lo establecido en las leyes". (24)

En sí la mayoría de las definiciones tienen algo en común y resumiendo podríamos decir según nuestro criterio que los ingresos en una forma genérica son las aportaciones que hacen las personas físicas y morales al Estado, debido a su poder coactivo que tiene este, para imponer los impuestos por medio de las leyes, más sin embargo nuestro Código Fiscal de la Federación en su Artículo segundo Fracción I los define como "las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en las situaciones jurídicas o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo". (25)

Las fracciones que aluden son las referentes a las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Si vemos cualquier ley de Ingresos de algunas entida-

- 
- (24) Velazquez Carranza Yolanda, Sa. Hacienda Municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1985, Pág. 68.
- (25) Código Fiscal de la Federación Mexicana, 3ª Edición, Editorial TAX, México, 1993 Página 75.

des podemos observar que en la mayoría, para cobrar los impuestos, se grava el capital, es decir la riqueza de cada contribuyente.

Desglosando un poco más los impuestos se les clasifica en:

Directos.

Que serán todos aquéllos que no le permiten al sujeto pasivo trasladar la carga tributaria al patrimonio de terceras personas, sino que directamente serán los que paguen la contribución, éstos a su vez se dividen en Reales y Personales, los primeros recaén sobre las cosas como por ejemplo, en las herencias y legados; los siguientes recaén sobre las personas como por ejemplo el Impuesto Sobre la Renta.

Indirectos.

Se les llama así porque el sujeto que está legalmente obligado a pagar el impuesto, lo transmite a un tercero, que será quien finalmente tenga la obligación de pagarlo, también estos se dividen en: Impuestos de Actos que recaén sobre la entrada y salida de mercancías en el país, en operaciones económicas.

Impuesto de consumos que son los que recaen sobre la producción de consumo necesario.

Dentro del municipio la facultad de éste, de crear impuestos es limitada, al igual que la concentración de empréstitos debido a que el poder tributario se mantiene en la legislatura de los Estados y no se atribuya a los municipios, y serán los primeros quienes ejerciten el poder tributario en favor de los municipios.

Existen impuestos que se pueden considerar exclusivos del municipio como son:

Impuesto sobre propiedad inmobiliaria, posesión fraccionamiento, división, consolidación, traslación y cambio de vales de los bienes inmuebles.

Impuesto sobre espectáculos y diversiones públicas.

Impuesto sobre sacrificio de ganado

Impuesto sobre juegos permitidos

Impuesto sobre actos de enajenación o prestaciones de servicios que no estén gravados por el I.V.A.

Impuesto sobre vehículos sin motor.

Estos impuestos consideremos que serían los principales y los más representativos para su mejor financiamiento,

además sería conveniente que la Constitución los señalara como estrictamente Municipales.

Lo que capta el municipio a través de los impuestos es lo más representativo para financiar el gasto público.

De acuerdo con la información recabada, pudimos obtener de un municipio, la importancia de cada impuesto; y que en este caso es el municipio de Tapachula, Chiapas, que en el año de 1989 en donde, dentro de los impuestos más importantes que se obtuvieron fué el de impuesto sobre espectáculos, diversiones y juegos permitidos y dentro de los impuestos sobre la propiedad urbana y rústica encontramos que en esa fecha tales ingresos todavía era administrados por el gobierno del Estado, quedándose éste con un 20% de los impuestos totales.

Otro renglón importante dentro de los ingresos Propios Municipales, es el de los Derechos, que analizaremos enseguida:

## 2) DERECHOS

A estos ingresos se les conoce también con el nombre de tasas por los tratadistas de la materia y "Son las contra-prestaciones requeridos por el poder público en pago de los

servicios de carácter administrativo prestados por el". (26)

Estos ingresos se obtienen por servicios que otorga el municipio a través de sus contratantes, de la comunidad, como por ejemplo el alumbrado público en donde son causantes de este derecho las personas físicas, morales o unidades económicas que contraten con la compañía de luz, el consumo de energía eléctrica, y que se pagará conforme al gasto de Kilowatts.

El Código Fiscal de la Federación define a los derechos en su Artículo 2º fracción IV como "las contribuciones establecidas en Ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación". Dentro de los ingresos municipales; es otro de los que se considera de gran importancia, aunque después de los impuestos.

Los derechos se manifiestan en obras y servicios que el contribuyente ocupa, y éste conoce el destino a sus aportaciones y por lo tanto se siente obligado a cumplir ya que en caso de no hacerlo no se le permitiría el servicio que necesitara.

---

(26) Centro Estatal de Estudios Municipales, Manual de Tesoreros Municipales, Pág. 6 Oaxaca, Oaxaca.

En las Leyes de ingresos municipales representan una posibilidad de financiamiento a corto plazo, en donde se hace posible establecer el objeto del gravamen con claridad. Como podemos observar y como dijimos anteriormente juega un papel muy importante dentro del renglón de los ingresos municipales, hasta el grado de que algunos tratadistas como es el caso de Greca que considera que los derechos son la regla y el impuesto la excepción dándoles así la importancia que éstos tienen.

De los derechos más importantes que se pueden considerar dentro del municipio encontramos por ejemplo, los que señalan la Ley de Hacienda de Tuxtla Gutiérrez. Chiapas, específicamente en el año de 1991.

- Agua Potable
- Drenaje
- Alcantarillado
- Registro Civil (Acta de nacimiento, Adopción, Matrimonio, Divorcio, Defunción y Copias Certificadas)
- Obras Públicas
- Rastros
- Mercados
- Panteones
- = Registro y revisión de Fierros para marcar ganado y

- Servicios prestados por las autoridades de Seguridad Pública (policía)

Así como el estado de Chiapas otorga a sus municipios estos derechos, todos los demás Estados también lo hacen de acuerdo a sus necesidades.

A los municipios se les concede la facultad de crear sus derechos dependiendo de los servicios que sean indispensables de prestar para el bienestar colectivo. En el inciso "C" de la fracción IV del Artículo 115 Constitucional, señala la facultad de cobrar a los municipios, los ingresos derivados de la prestación de Servicios Públicos a su cargo (éstos son los derechos).

Se estima conveniente que como el municipio es el que directamente presta el servicio, también sea el mismo quien establezca las tasas, otorgándosele ese poder tributario a nivel constitucional ya que no se ve en la necesidad de que la Legislatura del Estado intervenga en la imposición de tales ingresos, por que si se presta el servicio individualmente según las necesidades del municipio, el costo de este podrá ser sufragado por el mismo usuario.

## 3) PRODUCTOS

Estos se encuentran dentro de otra de las ramas de los ingresos municipales y a los que el Artículo Tercero del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo, los define como "las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privada, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado". (27) En sí son los ingresos que obtiene el municipio por el desempeño de sus funciones que no son propias de derecho público.

Como se ha analizado los anteriores ingresos del municipio, éste actúa con funciones de derecho público, estando como una persona moral pública, como sujeto totalmente activo de la obligación tributaria impuesta por la ley; y es en este ingreso donde el Legislador le dá un carácter diferente que es de un sujeto de derecho privado, actuando como un particular frente a todas las personas físicas, prestando servicios de orden privado y cobrando por éstos una determinada cantidad, obteniendo así una ganancia que sera exclusivamente del municipio y en este carácter no estará obligado a participar de estos ingresos a otras entidades de gobierno.

---

(27) Código Fiscal de la Federación, Editorial TAX, 3ª Edición, México, 1993, Pág. 76.

Este ingreso también se puede considerar una fuente importante de aplicación estricta al erario del Municipio y que si es bien establecido, se podrá incrementar para poderlo manejar como un ingreso redituable.

Dentro del capítulo de productos de una Ley de Ingresos, normalmente lo que preciben los municipios son por conceptos de explotación, arrendamiento, gravamen, enajenación o usufructo de bienes propios del H. Ayuntamiento, ocupación de la Vía Pública con vehículos, recolección de basura de empresas comerciales e industriales.

Al igual que los demás ingresos también son establecidos por las legislaturas de los Estados, al respecto el Maestro Sergio Francisco de la Garza en su intervención en el VIII Congreso de Derecho Fiscal celebrado en el Estado de Nuevo León señaló que "No existiendo ninguna razón para que los municipios estén subordinados a los Estados en esta materia, puede y debe reconocerse al nivel de la Constitución General de la República, que los municipios gozan de una autonomía para la obtención de estos productos" (28); Una consecuencia normal que sufren los productos, al no ser contribucio-

---

(28) De la Garza Sergio Francisco, Memoria del VIII Congreso Nacional Ordinario, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal A.C. Pág. 28.

nes exclusivas del Municipio, es que escapan al poder tributario del Estado, y que dicho poder lo otorga la Constitución, además creemos que al ser bienes propios del municipio y que es él, quien funge como particular, es el que tiene conocimiento de las personas directas a las cuales les debe cobrar el producto, ya que de otra manera el Estado no tiene conocimiento exactamente de lo que el municipio puede percibir en este renglón.

#### C.- INGRESOS AJENOS

Estos ingresos los percibe el municipio en forma unilateral o eventual, o sea cuando por necesidad tiene que buscar recursos adicionales.

Son ingresos que percibe el municipio como resultado de su gestión directa, aportaciones de particulares o aportaciones de programas establecidos en convenios bipartitas o tripartitas (aportaciones de Gobierno Estatal y/o Federal, Estado-Municipio-Comunidad) empréstitos autorizados por el Congreso del Estado; etc. o bien por definición de Ley o que se especifique en algún acuerdo o convenio (Cuotas del IMSS, Cuotas Sindicales, etc., y para allegarse de ellos no realiza ningún esfuerzo recaudatorio.

Entre estos tenemos; los siguientes:

## 1) CONTRIBUCION DE MEJORAS

Sobre los ingresos por contribuciones de mejoras, el Código Fiscal de la Federación en su Artículo Segundo Fracción III a la letra dice "Contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por Obras Públicas". En cuanto a este ingreso del municipio la misma Ley nos da la pauta de tratamiento al considerarlas como Derechos por cooperación.

Además una justificación para el cobro de estas contribuciones es principalmente que los beneficiados son un número determinado de ciudadanos que posee ciertas propiedades, como por ejemplo en la pavimentación de calles, ya que los predios que se encuentren más cerca de esta mejora tendrán un costo más elevado. Independientemente de este factor también a toda la comunidad le favorece en cierta medida, al hacer uso de esos beneficios.

Su mayor aplicación de esta contribución, es principalmente en el otorgamiento de los servicios de pavimentación, ampliación de calles, banquetas, alcantarillado y otros el cual podemos considerarlas de carácter específicamente municipal, y por lo cual tengan derecho a recibir y establecer estos ingresos.

## 2) PARTICIPACION EN INGRESOS DE LA FEDERACION

Otro de los recursos financieros, de hecho el más importante en materia financiera municipal, por la cuantía, está formado por las participaciones federales, y que a continuación trataremos de analizar.

Primeramente veremos la legalidad del cobro de estas contribuciones, que se señala en dos Artículos de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los cuales son: El Artículo 73º que a la letra dice "El congreso tiene facultad: fracción XXIX.- Para establecer contribuciones:

5º especiales sobre:

- a) Energía eléctrica
- b) Producción y consumo de Tabacos labrados
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
- d) Cerillo y fósforos
- e) Aguamiel y productos de fermentación
- f) Explotación forestal
- g) Producción y consumo de Cerveza

"Las entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Secundaria Federal determine. La Legislaturas Loca-

les fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica". (29) En este artículo cabe mencionar que se deja al municipio en manos del Estado al que pertenece, en cuanto a que será este último el que analice el porcentaje que le corresponderá a cada municipio. Así mismo y reafirmando lo anterior es lo establecido en el Artículo 115 fracción IV, inciso "B" que menciona lo siguiente: "Las participaciones Federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por las legislaturas de los Estados" (30) Así es como la reforma ha elevado este ingreso a rango Constitucional.

Como podemos observar en los mencionados Artículos en sí, no existe una autonomía total en el aspecto financiero, toda vez que ocupe el Estado será quien fije las reglas sobre las cuales el municipio obtendrá estos ingresos por participaciones que son de vital importancia, tomando en consideración que constituyen aproximadamente entre un 60% y un 70% del total que percibe el municipio para solventar su gasto público.

Al igual que estos Preceptos Constitucionales existen

---

(29) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición de la Secretaría de Gobernación México, 1992, Pág. 86.

(30) Idem, Pág. 161.

otras legislaciones que preveen este renglón de las participaciones como es el caso del Artículo 2º "A" de la Ley de Coordinación Fiscal en donde se menciona los porcentajes que le corresponden al Municipio por participaciones federales, señalando específicamente en situaciones especiales el monto de cuanto se le asignará por cada impuesto que percibe el Gobierno Federal, tomando como base en algunos casos para otorgar la participación, la localización geográfica del municipio, variando de esta manera el monto en cada localidad.

Así como las legislaciones locales se ven obligadas a establecer las bases, plazos y montos anualmente, con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios de dicha participación.

Otra característica de gran relevancia es que ya no solo se otorgan participaciones por ciertos impuestos solamente, sino que esta participación comprende a la totalidad de los Impuestos federales.

Para poder regir estos ingresos fué necesario crear el Sistema de Coordinación fiscal por medio de una Ley; dicha Ley se empezó a tomar en cuenta, y podríamos decir que tuvo sus orígenes principalmente, en las convenciones nacionales Fiscales en donde los primeros pasos fueron los de establecer fuentes tributarias exclusivas del municipio, (3ª convención)

y en donde se trató, que la materia tributaria tuviese una verdadera limitación de competencias para corregir la múltiple tributación por falta de la mencionada limitación.

"El primero de enero de 1980 entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal que pretende entre otras proveer a las entidades federativas de una participación adicional en los Impuestos Federales siempre y cuando celebren convenios de adhesión con la Federación y participen del incremento adicional al Municipio (31). A partir de que entra en vigencia la mencionada ley, los municipios obtuvieron un beneficio de gran consideración, ya que hasta antes de la misma, el apoyo financiero que se les daba para la búsqueda del fortalecimiento de las haciendas públicas municipales eran mínimos por tener una trascendencia en sus ingresos.

Tanto los estados como los Municipios tienen el derecho de percibir estas participaciones, ya que esta ley se creó fundamentalmente para fortalecer las Haciendas Locales. Así al coordinar el régimen fiscal de la Federación con las entidades federativas y municipales se hace una delimitación en la imposición de impuestos de cada entidad y se dan las reglas para que el procedimiento de la distribución de los

---

(31) Sepúlveda Amor Alejandro, Reforma Fiscal Municipal, Cuaderno del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, Tomo 2, Pág. 642.

recursos financieros, exista una proporcionalidad y una equidad entre estas entidades coordinadas que perciban dichos ingresos. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación es voluntaria, y si alguna entidad pretende coordinarse se tendrá que celebrar por medio de un Convenio que se realice con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez celebrado el mencionado convenio tendrá el derecho a participar en los Ingresos Federales.

Las participaciones, tal como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal, serán a través de la distribución de tres fondos que son:

- FONDO GENERAL DE PARTICIPACION
- FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO
- FONDO DEL FOMENTO MUNICIPAL

Haciendo un breve análisis de cada uno de estos fondos, podemos decir que el Fondo General de Participaciones, es por el cual las entidades participan en el total de las operaciones que producen todos los impuestos Federales (impuestos, derechos, aprovechamiento y productos), que está compuesto por el 13.0% que se otorga en razón directa al volumen de lo recaudado en la entidad. Este fondo como lo establece el Artículo Segundo de la Ley de Coordinación Fiscal se "adicionará con un 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga

la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería". (32) De este fondo los municipios recibirán como mínimo un 20% tal y como lo establece la ley, dejando al libre albedrío de los estados, si se aumenta el porcentaje establecido. Para participar en este fondo, primeramente se deberá deducir el 3% en su total para adicionarlo al fondo financiero complementario.

En otro fondo donde existe es el llamado Fondo Financiero Complementario, cuya finalidad principal es que a las entidades que se encuentren menos desarrolladas financieramente se les favorezca con este fondo, que está constituido por el 0.50% de la recaudación total de la Federación sobre impuesto, derechos y sobre hidrocarburos más el 3% del Fondo General de Participaciones; este fondo viene a ser la respuesta, aunque no en su totalidad al problema que al respecto establece la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto a que la entidad que se coordina se le otorgarán participaciones como volumen que se haya recaudado, lo que sigue fomentando su "Subdesarrollo". Al igual que el primer fondo también los municipios recibirán un 20% por concepto de este fondo.

---

(32) Ley de Coordinación Fiscal, Anexo al Código Fiscal de la Federación, Artículo 2º, Párrafo 2º.

Por último mencionaremos el Fondo de Fomento Municipal que fue creado en el año de 1981, en donde los Municipios directamente, y no a través de la Tesorería de su Estado, participarán del rendimiento de las contribuciones Federales.

Este Fondo esta integrado por el 30% de impuestos que obtengan la Federación y por los derechos sobre mineras y sobre hidrocarburos, en base al 0.24% total de ingresos federales. El otro 70% restante de este fondo correspondería a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

Las participaciones serán en efectivo, no en obra y no podrán ser sujetos de deducciones.

Una vez tomando en consideración lo anterior, consideramos que las participaciones al ser tal su importancia para el financiamiento del Municipio, se les debería incluir como recursos de éste, ya que se encuentran establecidas por disposición Constitucional, y sin importar que las participaciones que reciben los Municipios sean entregados por conducto de los Estados. Sin embargo actualmente "una administración directa Federación Municipios repugnaría al espíritu del pacto Federal, pues la relación siempre debe ser a través de los estados". (33), siendo estos los que fijan los porcentajes

---

(33) Rendón Huerta Teresita, Op. Cit. Pág. 270.

que les corresponda por concepto de participación y no teniendo ninguna intervención en este aspecto las entidades locales.

Creemos necesario que los porcentajes que se les asigne a las Haciendas Locales por este renglón, deberán tener conocimiento, tanto el Congreso como el Ejecutivo Estatal, de las condiciones económicas y de sus necesidades, toda vez que éstas en cada municipio son diferentes.

Como mencionamos anteriormente todas estas participaciones se les otorgarán a todos los estados que se integren al sistema de Coordinación Fiscal, tomando en consideración que las entidades Federativas que no lo hicieren, también tienen derecho aunque en menor medida a participar en lo que son los impuestos Especiales y que son los establecidos en el Artículo 73 Fracción XXIX, inciso 5 de nuestra Carta Magna y que transcribimos anteriormente.

A pesar de todo ésto que ha realizado la Federación para el fortalecimiento del Municipio y para que a cambio otorgue más servicios públicos a la comunidad, resulta todavía insuficiente este apoyo, ya que también existe un límite, toda vez que la Federación tiene que cubrir otras obligaciones como es por ejemplo pagar deudas externas entre otras.

### 3) OTROS INGRESOS

Además de todos los ingresos que señalamos anteriormente también la Ley contempla otros ingresos que puede percibir el Municipio, siendo éstos los que en un momento dado se pueden cuantificar, debido a que se captan en casos excepcionales; a estos impuestos se les conoce como extraordinarios definiéndose estas por el maestro Ernesto Flores Zavala "Como aquéllos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, y otras". (34) Su percepción se autoriza excepcionalmente, siendo principalmente en los casos cuando los ingresos normales u ordinarios no son suficientes para sufragar las necesidades del Estado.

Dentro de estos ingresos se catalogan los Empréstitos, expropiación, préstamo al Municipio de interés público, la emisión de moneda, cuando las autoridades decretan una cuota o donativo para obras de bien común y ayudas de las demás entidades de gobierno principalmente.

También dentro de este capítulo se pueden encuadrar

---

(34) Flores Zavala Ernesto, Op. Cit. Pág. 23.

todos aquellos ingresos como son recargos, los gastos de ejecución, las sanciones y las indemnizaciones que se establecen también en el Código Fiscal de la Federación en su Artículo Tercero.

El Municipio al recibir todos estos ingresos, así como tiene derecho a éstos, también tiene obligaciones para la erogación de los mismos, ya que nuestro máximo ordenamiento le señala proporcionar un mínimo de servicios que estarán a su cargo, siendo éstos indispensables en la vida social, toda vez que deben cubrir las necesidades indispensables de la comunidad para su progreso.

El ordenamiento legal señala que "los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua Potable y Alcantarillado
- b).- Alumbrado Público
- c).- Limpia
- d).- Mercados y Centrales de Abastos
- e).- Panteones
- f).- Rastros
- g).- Calles, Parques y Jardines
- h).- Seguridad Pública y Tránsito

- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".(35

Todos estos contemplados dentro del presupuesto de egresos del Municipio.

Creemos conveniente que estos servicios públicos los establezca el legislador de acuerdo y tomando en consideración las necesidades que cada municipio tenga, ya que si bien es cierto que todos éstos tienen algún beneficio, debe de tomarse en cuenta de que los servicios públicos deberán beneficiar a toda la comunidad y no solo a un número determinado de individuos, ya que entonces no se podría considerar un servicio público, en consecuencia si no fuera colectivo no encuadraría dentro del presupuesto de egresos del municipio, que se realizare.

Dentro del Municipio es importante el papel que juegan los servicios públicos que prestan las autoridades, ya que gran parte de sus progresos proviene de ellos, a causa de su preparación y colaboración de la comunidad.

---

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1992, Pag. 161 Artículo 115.

La autoridad municipal como mencionamos anteriormente al recibir estos ingresos tendrá un mejor desarrollo en todos los aspectos tanto económico, político y social, beneficiando ésto a todo el país por ser la célula de la Sociedad Mexicana, coordinada por los demás entes jurídicos, los que le marcarán las reglas para su funcionamiento por ser de mayor jerarquía, por lo que tienen la potestad en materia fiscal, la cual dá origen a analizar por separado, por ser ésta de gran importancia en el sistema tributario del gobierno mexicano y que se analizará enseguida.

### CAPITULO III

#### EL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL

- A.- La Facultad de Establecer Contribuciones
- B.- La Facultad de Ejecución de la Ley Fiscal
- C.- La Facultad de Asignación al Gasto Público  
de los Ingresos.

CAPITULO III  
EL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL

A.- LA FACULTAD DE ESTABLECER CONTRIBUCIONES

Al hablar de la palabra Constitución, primeramente veremos a sus raíces, es decir su significado etimológico.

Contribución viene del griego "Contribuere", que deriva de Cun-Con, y Tribuere- dar, o sea, dar con otros o ayudar concurriendo con otros al logro de un fin" (36), por lo tanto su sentido y sus principios son distintos a los que caracterizan al tributo o al impuesto, pues la contribución supone una conciencia social.

La constitución fundamenta su poco poder o facultad de establecer contribuciones a los municipios, según la expresa el maestro Margain Manatou (37), pues los municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que les señalan las legislaturas de los Estados, según el artículo 115 fracción II de la Constitución.

---

(36) Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, 2ª Edición Mexicana 1980, Pág. 126.

(37) Margain Manatou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Ed. Porrúa. México 1969, Pág. 242.

Bien podemos afirmar, que es facultad de los poderes del Estado el de establecer contribuciones, dicha facultad la ejercerán los poderes de acuerdo a la competencia que la Ley le determina y que en este caso será en razón a la materia.

De acuerdo con la facultad que se les atribuye a los poderes, el de la facultad de establecer contribuciones, le corresponde principalmente al Poder Legislativo; en materia Federal está reglamentado por el Artículo 73 de la Constitución Mexicana, al igual que en materia Estatal. Al respecto de la competencia sobre la legislación, se presenta el problema entre estos dos niveles de Gobierno, toda vez que la Federación al legislar por medio de los dos órganos que lo componen (Camara de Senadores y Camara de Diputados) tiene facultades un tanto ilimitadas, las cuales están señaladas en el Artículo mencionado anteriormente.

Asi mismo las entidades Federativas tendrán sus facultades a contrario un tanto limitadas como lo establecen los Artículos 117 y 118 de la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, prohibiéndoles aspectos sobre algunas materias y siendo éstas principalmente competencia de la Federación.

Para lo que si están facultadas es que las legislaturas Estatales son las que establecen las Leyes para los

municipios, en todos los aspectos y principalmente en lo que respecta a la Hacienda Pública municipal, a excepción de los renglones que establece la Constitución Federal, impuestos exclusivos de los municipios y que son los referentes a la propiedad inmobiliaria, dependiente así estos últimos en su economía de los Estados, siendo que no debería ser así, ya que de acuerdo a las necesidades de cada municipio no hay quien las conozca mejor que cada entidad del Estado, es por ésto que debería este mismo, establecer sus propias contribuciones para financiar su gasto público.

Continuando es menester señalar que "la estructura clásica de los Estados demócratas liberales señala que el poder de establecimiento de contribuciones es el paso fundamental y decisivo de crearlas, es competencia exclusiva del poder legislativo al expedir las leyes que configuran todos y cada uno de los elementos de dichas contribuciones" (38), estas leyes para Municipio, son las que se encuentran bajo el poder de la legislatura del Estado por qué serán las que decidan en última instancia si se aprueban o no.

El Municipio como ente de Gobierno, desde el punto de vista material, esto es atendiendo a que se trata de la

---

(38) Estudios Municipales Op. Cit. Pág. 38

creación de situaciones abstractas e impersonales, también tiene su poder legislativo ya que el Ayuntamiento es un órgano que emite algunas determinaciones aunque con menor fuerza de la que goza una ley; dentro de sus facultades que tienen a su cargo, es que podrán establecer los bandos de policía y buen gobierno, así como también reglamentos, ordenanzas, circulares y disposiciones administrativas dentro de su competencia territorial.

No se debe descartar el derecho que tienen para iniciar o más bien para presentar iniciativas de Leyes tributarias ante las legislaturas del Estado a que pertenezcan, así también reformar algunas disposiciones de las mismas por medio de los diputados quienes son los que representan dentro de las legislaturas estatales.

Todas estas Leyes Fiscales que establezcan la legislatura local a favor de los Municipios deberán ser formadas muy cuidadosamente, teniendo en cuenta la obligación que les señala nuestro máximo ordenamiento en cuanto a la proporcionalidad y a la equidad, tendrán la tarea de estudiar muy minuciosamente cada contribución en cuanto a estos dos elementos, ya que de lo contrario y no tomando en cuenta los factores económicos y sociales, el gobierno se enfrentaría a graves problemas con el pueblo como podrían ser el negarse a pagar una determinada cantidad concepto de cualquier impuesto que

le sea imputado, causandoles este a la vez un perjuicio.

Con esto no podemos decir que no existen arbitrariedades o desproporción en los impuestos que se fijan por parte del Gobierno más sin embargo los legisladores han tomado en cuenta la presente situación, en cuanto a los abusos que se pueden cometer por las autoridades subsanándolo como lo señala la Constitución Federal, por medio del juicio de amparo.

Aquí también existe otro problema; ya que estudiando a grandes rasgos las situaciones en las que procede este juicio, en el caso concreto de los impuestos pensamos que sería difícil que se concediera resolución a favor, que sería el otorgamiento del amparo y protección de la Justicia Federal, ya que como lo estima la Ley Suprema en el Artículo 103 Fracción I en relación con el Artículo 107, solo procederá el juicio en contra de violaciones a las garantías individuales y como el Artículo 31 de la citada ley que se refiere a la obligación por parte de los ciudadanos de pagar impuestos, no se encuentra dentro de la parte de las garantías individuales, podría suponerse que se negara el amparo, sin embargo a través de los Artículos 14 y 16 Constitucionales se protege a toda la Constitución contra las Leyes o Actos de autoridad arbitrarios y violatorios del citado Artículo 31.

Las autoridades para evitar este tipo de problemas

en cuanto al establecimiento de un ingreso muy elevado, es importante que el poder Legislativo Estatal establezca una estructura y un estudio municipal muy minucioso, para que de esta manera con las contribuciones que le establezcan a cada Ayuntamiento, alcancen para cubrir las necesidades primordiales y asegure así su desarrollo.

La función del Poder Legislativo juega un papel muy importante en la vida de un país, pues es, en este órgano de la nación en el que se crea, modifica, transforma o extingue el sistema jurídico, entendiéndose por el mismo, todas las Leyes que existan y se encuentren vigentes; es por lo anterior que las políticas que los gobernantes tomen, influiran en que se pueda proporcionar el bien común a través del Derecho y de la Justicia que podríamos llamarles a estos elementos como sus fuentes básicas. Aunque debemos tomar en consideración que a Nivel Municipal, que es nuestro campo de estudio en el presente trabajo, la función Legislativa, como mencionamos, desde el punto de vista material que realiza el Ayuntamiento, es una forma menos compleja y de menor rango en cuanto a que solo elabora Reglamentos, Ordenanzas, etc.

Como ya habíamos mencionado; tomando en cuenta que también puede realizar su presupuesto de egresos, en base a los ingresos que les autorice la legislatura estatal.

La esfera de competencia de las entidades políticas que en su conjunto integran lo que es la República Mexicana, es dada por nuestra Máxima Ley de acuerdo a nuestro sistema Político, jurídico-administrativo; pero tanto la presente Ley como cualquier otra de menor rango surgen de las funciones que le son encomendadas al poder Legislativo y que se les conoce como Derecho Positivo, el cual se encuentra formado de cualquier norma ya sea Federal, Estatal o Local y estrictamente Municipal.

Las primeras Leyes de las anteriores serán las que normen a toda la República Mexicana en conjunto, en donde todos y cada uno de los individuos que residan en ella tendrán tanto las mismas obligaciones como los mismos derechos que en ellas se consagren.

Las segundas leyes aludidas, tendrán un campo de competencia más reducido, debido a que la propia Constitución Federal las limita y solo se podrán aplicar dentro del territorio que comprende el Estado.

Y por último los Reglamentos Municipales son los que se emiten directamente por el Ayuntamiento que se encuentra establecido lícitamente y solo tiene carácter obligatorio dentro del territorio Municipal para todos los que ahí residen.

Dentro de la Potestad de establecer los Reglamentos Municipales encontramos que se expiden comúnmente los siguientes:

Bando de policía y Buen Gobierno  
Reglamentos sobre Mercados  
Reglamentos sobre Parques Municipales  
Reglamento de zonificación o urbanización  
Reglamento de Construcciones  
Reglamentos de Vía Pública

Para llevar a cabo el establecimiento de dichas disposiciones creemos conveniente que se deben someter éstos a un proceso en donde también intervengan el Poder Ejecutivo como en ámbito Federal en dos formas:

Presentando una iniciativa ante el legislador por así llamarlo en estas localidades (Ayuntamiento), que es el órgano encargado de realizar esta función; para preveer alguna situación que beneficie a la comunidad, ya sea reglamento ó alguna otra disposición de caracter administrativa.

Participar dentro del proceso legislativo como órgano sancionador del mismo reglamento, ésto es, despues de que se haya presentado la iniciativa, discutido, aprobado y promulgado la misma por el Ejecutivo que posteriormente publicará.

Aparte de estas funciones de iniciativa y promulgación de los reglamentos municipales, en cuanto a la creación de los mismos, éstas atribuciones tienen un avance que llegan hasta las exclusivamente ejecutivas; como sería aplicar el presupuesto de egresos para sufragar el Gasto Público, la presente función es de carácter de administración de los recursos financieros exclusivos del municipio, en donde el Ejecutivo, representando por el Presidente Municipal como órgano integrante del Ayuntamiento, los aplicará para proporcionar los servicios públicos que sean necesarios a la comunidad.

Pero a pesar de lo señalado anteriormente como dice el Maestro Fernando Floresgomez "que el municipio tiene personalidad jurídica propia, es decir pueden contraer obligaciones económicas y están facultados para administrar libremente su Hacienda Pública pero siempre dependerán de las Legislaturas de los Estados para la formación de sus contribuciones". (39)

Ahora bien, una vez que ya se encuentra establecida una Ley y Vigente, que contempla además las contribuciones, es necesario tener el conocimiento de quien hará valer esta ley.

---

(39) Gonzalez Floresgomez Fernando, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Ed. Porrúa, México 1975, Pág. 119.

## B.- LA FACULTAD DE EJECUCION DE LA LEY FISCAL

Así como señalamos en el inciso anterior de quién estableció las contribuciones ahora heremos un estudio de que autoridad será la que tenga el poder para ejecutar y hacer valer esas leyes que son creadas por el Poder Legislativo.

Pues, bien adentrándonos un poco más y analizando las funciones de cada poder, encontramos que las facultades para ejecutar las Leyes Fiscales, les corresponde primordialmente al Poder Judicial.

En los Estados modernos en la gran mayoría, se le otorga al poder Judicial y se pone en sus manos la facultad para que sea el mencionado órgano, el encargado de interpretar las leyes en los casos en que se susciten algún problema con las mismas y por lo tanto también tendrá la función que se encuentra ligada con la anterior y que es de ser el Organo encargado de tener o aplicar el control de la Constitucionalidad de las Leyes Fiscales, en el presente caso concreto, aplicando y sancionando el Derecho.

Dentro de la Facultad de ejecución en materia fiscal existen determinados límites debido a que así, como en las decisiones y actuaciones de los funcionarios en la aplicación de las Leyes Fiscales, éstos deberán actuar siempre de

acuerdo a lo que establecen las garantías individuales que proporciona el Estado frente a los particulares dándoles así también una seguridad y evitando incurrir en abusos de Autoridad.

En este aspecto de la ejecución de las Leyes Fiscales "como regla general, el Poder Judicial Federal puede juzgar de la Constitucionalidad de una ley impositiva (Federal, Local, Municipal) cuando por medio de esa Ley, se violan las garantías individuales" (40), es el Poder Judicial Federal como hemos señalado "el encargado de decidir las controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos; la imposición de las penas es propia y exclusiva de esta autoridad (41) lo anterior en relación a que la Ley que fue establecida por el órgano Legislativo se haya excedido en el tributo que cobra y no encuentre apegado con los principios de equidad y Justicia, es por eso que en estos errores se haya excedido el tributo que cobra y no se encuentre apegado con los principios de equidad y justicia, es por eso que en estos errores por así llamarlos, tendrá que intervenir el Poder Judicial como es una función de regula-

---

(40) Flores Zavala Ernesto Op. Cit. pág. 210

(41) Moreno Carvajal Gustavo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1975, Pág. 138.

dor por así llamarlo entre el exorbitante impuesto que impuso el Poder Legislativo para cubrir el gasto Público y el particular quien será el afectado y al cuál le causa algún perjuicio la contribución, que como ya dijimos es de carácter impositivo.

Es por eso que las funciones que tienen a su cargo la facultad legislativa, deberán estudiar y analizar muy a fondo y tomar en consideración todos los aspectos más importantes para el establecimiento de las contribuciones como podrían ser principalmente:

Tomar en consideración la economía del país y las necesidades de la comunidad, porque para poder resolver algún problema relacionado con una de esta Leyes el "Poder Judicial tendría que hacer un estudio global de todo el sistema impositivo en todos sus aspectos, legal, económico, social y en todos sus efectos (repercusiones, amortizaciones, capitalizaciones, etc.), para estar en aptitud de determinar un impuesto o un sistema para determinar un gravamen o una cuota, es o no equitativa". (42) Estas dos funciones de poderes se encuentran relacionadas por lo que tanto una tiene que ver con la otra y viceversa, se deberán coordinar para tratar de evitar o más bien caer en errores.

---

(42) Flores Zavala Ernesto, Op. Cit. Pág. 211

Continuando con lo referente al cumplimiento de las Leyes en materia fiscal, que como sabemos le corresponde al órgano judicial, será el que se le atribuyan una serie de funciones, más aparte de las mencionadas anteriormente serán también, la de asegurar la forma del Estado; es de gran importancia la presente función debido a que de acuerdo con el sistema de Gobierno implantado se deberá cuidar la estructura en la que está basado el sistema tributario "En México, por ejemplo, es una auténtica garantía jurisdiccional consagrada por los Artículos 103 fracción II y III y 105 de la Constitución que a la letra dice." (43)

"Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:.....  
.....

II. Por Leyes o actos de la autoridad federal que vulneran la soberanía de los Estados y

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

Artículo 105.- Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que

---

(43) Centro de Estudios Municipales Op. Cit. Pág. 39.

se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezcan la Ley". (44)

Lo que pretende cuidar en este aspecto es principalmente el pacto Federalista existente.

También algunos autores consideran que la función ejecutivo es muy parecida en sus fines a la función judicial, pero en realidad consideramos que cada uno realiza funciones distintas, siendo a grandes rasgos de la ejecutiva la encargada de la representatividad y administración de los recursos del Municipio, y la segunda se encargará de la ejecución del derecho de limitarse a calificar o imponer sanciones por contravención a los reglamentos Municipales además de que, no existe ningún tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las normas que hayan sido expedidas anteriormente a la realización del acto.

Ante la inconstitucionalidad de alguna Ley Fiscal que contempla alguna contribución que le cause algún perjuicio

---

(44) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 37.

a los individuos, se tendrá la opción de recurrir al juicio de Amparo que juega un papel muy importante, toda vez que será el medio por el cual se hagan valer los derechos ante el abuso de las autoridades, consagrándose así una protección a la ciudadanía en su riqueza.

#### C.- LA FACULTAD DE ASIGNACION AL GASTO PUBLICO DE LOS INGRESOS

Referente a la facultad de asignación de los ingresos al gasto público, debemos entender a donde o a qué se van a destinar todos los recursos financieros que obtenga el Municipio en cada período anual y quien será el encargado de determinar el destino de los mismos.

La Hacienda Municipal será el órgano encargado de recaudar las contribuciones de la localidad por medio de su representante que es el Tesorero Municipal y quien tendrá la facultad para destinar los ingresos recibidos a fin de que satisfaga las necesidades sociales; es entonces una figura que juega un papel muy importante dentro de estos territorios. Así tenemos que el tesorero Municipal tiene funciones muy importante ya que no solamente es el encargado de la recaudación de ingresos sino de las erogaciones municipales; este funcionario es designado por el Ayuntamiento en la primera sesión de Cabildo a propuesta del Presidente Municipal, y sus obligaciones son las de:

- Formular el informe de ingresos y egresos de la

Hacienda Pública, con la aprobación del Ayuntamiento.

- La formulación del pronóstico anual de ingresos y egresos desglosados por partidas.

- Asistir a la reunión del Cabildo cuando se traten asuntos de la Hacienda Municipal.

Estos funcionarios municipales no tienen derecho a voto en los acuerdos del cabildo, es una autoridad fiscal.

Ahora bien el Sindicato junto con el Presidente Municipal y el Regidor serán los responsables de aplicar los ingresos, principalmente para sufragar el gasto público, pero están sujetos al presupuesto de egresos que se formule para cada período, siendo este anual.

Tenemos que el Síndico es un funcionario llamados mandatarios del Ayuntamiento y deben ser abogados de profesión, a fin de que puedan cumplir con sus funciones de representación jurídica, inspección y vigilancia tales como:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

- La presentación y asesoría jurídica, del ayunta-

miento en los litigios, en que éste sea parte y en la gestación de los negocios jurídicos.

- La vigilancia de los recursos financieros municipales como la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal; la revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería, y la vigilancia de la aplicación del presupuesto; asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso Local la cuenta Pública.

- El control administrativo de los bienes muebles e inmuebles municipales y la legislación de la propiedad de los mismos intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de dichos bienes, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

- La suplencia de los agentes del ministerio público; recibir las denuncias y querellas que les sean presentadas; practicar las primeras diligencias según el distrito de averiguación previa en los asuntos de que tengan conocimiento; remitir el agente del Ministerio Público las diligencias según el distrito a que pertenezcan; ejercer las funciones de Ministerio Público en los juzgados menores municipales, que no sean de las cabeceras de distrito; en las cabeceras de distrito ejercer las funciones de Ministerio Público, en los días y

hora que el agente del Ministerio Público no se encuentre en la localidad.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de administrar, como cuerpo colegiado, los intereses del municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el presidente municipal; sin embargo son funcionarios que actúan fundamentalmente dentro del ayuntamiento, fuera del cual cuentan con pocas atribuciones, como no sean las de suplir las faltas temporales del presidente municipal, o, las de formar parte de las comisiones que designe dicho funcionario. Además los Regidores tienen a su cargo la vigilancia, y atención del ramo de la conservación, desarrollo y fomento agropecuario y del ramo de salubridad, mejoramiento ambiental y servicio social voluntario.

Los regidores sólo tiene facultades de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo, siempre que no sean ejecutivas, de manera que deberán abstenerse de dar órdenes a funcionarios y empleados municipales, así como el público en general. Sus funciones ejecutivas solamente podrán ejercitarlas cuando actúen como cuerpo colegiado al celebrar el ayuntamiento sus sesiones.

El número de regidores se establece en proporción

directa al número de habitantes: menos de tres mil, tres regidores; más de tres mil, cuatro; poblaciones mayores de ocho mil, siete y así sucesivamente.

Los regidores toman parte en las reuniones ordinarias y extraordinarias del cabildo, con voz y voto. Cada uno de ellos tiene que desempeñar determinadas comisiones que le son conferidas: Aseo urbano, mercados, alumbrado, acción social y cultural, rastro, atención a las comisarías municipales, nomenclatura, política y tránsito, industria, educación demás servicios públicos.

En general el poder de administrar los asuntos locales corresponden a todo municipio, sin extenderse más allá de su jurisdicción, debido a que cada entidad es diferente, ya que influye según la densidad de la población. Cada entidad de población varia de acuerdo a las necesidades que tenga cada uno, tomando en consideración que en la mayoría son distintas, más sin embargo todas tratan de cumplir con funciones que son de interés global del municipio como son principalmente:

- Organización y Prestaciones de Servicios Públicos
- Ejercicio de Política Municipal
- Construcción de Obras públicas.

Todos éstos a cargo del Presidente Municipal como

órgano directivo que como mencionamos es parte integrante del Ayuntamiento que ayuda a satisfacer las necesidades colectivas, además de que tiene otras atribuciones como se pueden mencionar las siguientes:

- Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento; convocarlo a sesiones extraordinarias; proponer los nombramientos de secretario, tesorero y jefes de departamento; celebrar en nombre y por acuerdo del mismo los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y representarlo jurídicamente en substitución de síndico.

- Vigilar la integración y el funcionamiento de los departamentos administrativos, consejos de colaboración, comisiones municipales y demás dependencias, así como la recaudación y la inversión de los respectivos fondos municipales, autorizando las órdenes de pago respectivas.

- Promulgar y publicar el bando de policía y buen gobierno y las disposiciones de carácter general aprobadas por el ayuntamiento, e informar a éste de la forma en que ha cumplido los acuerdos y del estado que guarda la administración municipal.

Para el cumplimiento de sus atribuciones se faculta al presidente municipal para que auxilie y se auxilie de los

demás integrantes del ayuntamiento formando comisiones permanentes o transitorias.

Dentro de la función de analizar a quien le corresponde la facultad de asignación de los recursos financieros estamos de acuerdo que sea el Poder Ejecutivo, quien se encargue de la administración de los ingresos que se comentaron en el capítulo anterior, a esta administración Municipal Teresita Rendón Huerta la define diciendo que "es una organización pública investida de autoridad para decir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio realmente pequeño que constituya una subdivisión del gobierno estatal". (45)

Esta administración que realiza el Gobierno Municipal será de gran importancia, ya que un mal manejo de las fuentes financieras traería como consecuencia grandes problemas a la población, al dejar de dotarla en un momento dado de algún servicio público que fuera vital como podría ser por ejemplo el suministro de agua potable que es un servicio de primera necesidad para toda la comunidad. Con ésto no queremos decir que se cumplan o se otorguen todos los servicios públicos perfectamente (aunque es el objetivo, pero si los principales,

---

(45) Rendón Huerta Teresita, Op. Cit. Pág. 288.

dato que como sabemos y como lo hemos venido estudiando a lo largo del presente trabajo la situación actual de los Municipios en México en materia fiscal, se encuentra muy caótica debido a que los ingresos que obtiene y con los que se mantiene son muy bajos y es por eso que acertadamente se señala en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115 que los ayuntamientos aprobarán sus presupuestos de egresos, tomando en consideración los ingresos que se tengan disponibles, para que así de esta forma, una vez sabiendo con lo que se cuenta, poder satisfacer las necesidades dentro de la jurisdicción territorial del Municipio.

Así la facultad otorgada al Ayuntamiento del Municipio, de formular y aprobar sus presupuestos de egresos, fue sin duda, una de las reformas de gran importancia que sufrió el Artículo 115 Constitucional en el año de 1983. Con lo anterior no queremos decir que no existen problemas, ya que "En la gran mayoría de los presupuestos Municipales no se toma en consideración las aportaciones que los vecinos realizan para obrar determinadas de sus poblaciones, lo anterior trae como consecuencia falta de control sobre estos ingresos y gastos y una distorsión de lo que es verdaderamente la aportación de los problemas". (46)

---

(46) Estudios Municipales Op. Cit. Pág. 106

Una buena administración de los recursos financieros formará parte importante de una política integral de desarrollo en las entidades. Así dentro de esta facultad del Ejecutivo Municipal es en donde radica el ejercicio de una auténtica Libertad, realizando una buena explotación de los recursos con los que cuenta, tanto materiales como humanos y proporcionando los servicios públicos a su cargo y así será la forma más justa de recaudar sus ingresos, por medio de la exigencia de gravar a los contribuyentes que más utilidades netas obtengan, sin importar el medio por el cual se obtienen las ganancias, pudiendo ser profesionista o por el desarrollo de alguna otra actividad.

Considerando que sería buena forma para sufragar el gasto público, entendiéndose por éste como "todo el que sea necesario para que las entidades públicas realiza en sus atribuciones, es decir para el desarrollo de su actividad legal". (47)

Esto es el dinero con lo que se cuenta para poder llevar a cabo sus funciones. Todo esto siempre y cuando se encuentre establecido en el presupuesto de egresos del Municipio, ya que de otra manera no se podrá tocar el dinero sin

---

(47) Flores Zavala Ernesto Op. Cit. Pág. 215.

estar previamente analizando su destino en el presupuesto.

En consecuencia a todo ésto, consideramos que el municipio en sí no tiene una autonomía financiera total, independientemente del gran avance que se consideró en la reforma del Artículo 115 Constitucional del pasado año de 1983 que fué la que le ha dado la mayor importancia en los últimos años a las entidades locales, ésto es debido a que sentimos que se carece de esta autonomía, por ser el organo legislativo Estatal al que se encuentra sometido y no tiene el Municipio su propio poder legislativo financiero, toda vez que el suyo, que viene siendo particularmente el Ayuntamiento únicamente se dedica a realizar y expedir solamente reglamentos que regirá en la jurisdicción Municipal.

El Municipio así como la Federación y los Estados también es un ente jurídico en la división territorial y por lo tanto sería conveniente que se le tomará igualmente en consideración como a los demás entes, dándole las mismas atribuciones y la misma autonomía, en cuanto a la función que desempeñan los órganos Legislativo principalmente, Ejecutivo y Judicial.

Dentro de las reformas que se hicieron al citado Artículo, Luis Carballo B. considera que las características más sobresalientes son:

- "Mantener la Potestad de las Legislaturas de los Estados para establecer las contribuciones y otros ingresos Municipales y para revisar las cuentas públicas de los Ayuntamientos.

- Facultad a los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles" (48), es así que las reformas no le otorgan la total autonomía de que hablámos anteriormente, según el primer párrafo y sería recomendable otorgársele al Ayuntamiento, máximo y principal órgano del Gobierno Municipal, por ser éstas las entidades, las que mejor conocen de sus problemas y necesidades.

Añadimos que la última reforma a dicho Artículo Constitucional fué la de marzo 17 de 1987, "en el cual se depuran los lineamientos estrictamente municipales, de otras cuestiones del derecho local en general; al derogarse los lineamientos en relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y estado para la ejecución y operación de obras y prestaciones de servicios públicos contenidas en las fracciones IX, y X

---

(48) Estudios Municipales Op. Cit. Pág. 51.

para incorporarlos al nuevo Artículo 116 Constitucional".

(49)

Es por eso que la causa fundamental de los problemas son por los que atraviesan los Municipios en México, en cuanto a su pobreza financiera, la encontramos en esta posibilidad de establecer por sí su propio régimen tributario, a excepción del caso particular a que se refiere el renglón sobre la propiedad inmobiliaria, en general los impuestos prediales.

Es la propia Constitución como lo podemos observar, la que le impone a los Municipios estas limitaciones así, negándole esta facultad Tributaria, sujetándole a las disposiciones que dicte la legislatura estatal, esto nos conduce a tomar en consideración que en la actualidad para omitir el problema, sería conveniente realizar una reforma a la propia Constitución, otorgándole la determinación de establecer las contribuciones necesarias a su favor.

De lo único que podemos afirmar, es que el Municipio la constitución lo considera como un nivel de Gobierno y es la misma la que le otorga un régimen de libertad, más sin embargo no un poder tributario.

---

(49) López Chavarria Jose Luis, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Pág. 503.

Dentro de la competencia que le otorga al Municipio la constitución en su preceptos, encontramos que los más importantes que se relacionan son:

- Principalmente el Artículo 115 en todos sus incisos al regir al Municipio genéricamente en donde se menciona que los Estados adoptarán como "base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio libre conforme a las bases siguientes....."

- Artículo Tercero que se refiere a la educación señalando en su fracción IX "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...."

- Artículo 16 en lo referente a que "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias, únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de política y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las Leyes respectivas...."

- Artículo 27, También de gran relevancia, ya que

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

es el precepto que rige lo referente a la propiedad en todo el territorio y menciona principalmente "Los Estados, el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarias para los servicios públicos". Este mismo Artículo garantiza aspectos como la fracción VIII, "Se declaran nulas:

- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local..."

... Artículo 31, en su fracción II "Asistir en los días y horas designadas por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucciones Cívicas y Militar", así como también en su fracción IV y muy importante por se la base principal del derecho Financiero Mexicano y que a la letra dice: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes".

Artículo 73, en cuanto a las facultades que le concede al Congreso en su fracción XXV..." así como para dictar Leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función

educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República". También hace mención en lo relativo a los ingresos por concepto de participaciones, y por concepto de impuesto energía eléctrica.

En sí consideramos que son sólo unos cuantos los Artículos de los que hemos hecho mención referente a los que hacen alusión al Municipio.

Las entidades locales junto con las Entidades Federativas, deberían coordinarse y estructurar mediante un análisis muy minucioso la competencia que le corresponde a cada Municipio, en todos sus aspectos, pero principalmente en su Hacienda que es de nuestro objeto de estudio y otorgándole la facultad del establecimiento de contribuciones, para que así de igual forma, procurar terminar con el problema de la concurrencia de impuestos.

Así mismo, sin considerar haber agotado el tema referente a la Facultad en materia Fiscal, consideramos haber dado algunos elementos de importancia para su estudio.

#### CAPITULO IV

#### NUGATORIEDAD DEI PODER MUNICIPAL EN MEXICO

- A.- La Hacienda Municipal en México y  
su situación Financiera
- B.- Formas Actuales Para el Fortalecimiento  
de los Municipios.

## CAPITULO IV

### LEGITIMIDAD DEL PODER MUNICIPAL EN MEXICO

#### LA HACIENDA MUNICIPAL EN MEXICO Y SU SITUACION FINANCIERA.

Después de haber analizado los aspectos más sobresalientes que rigen en general a todos los Municipios en México, establecidos en la Constitución Política en su Artículo 115, pasaremos a realizar un estudio más a fondo de la situación que enfrentan en la actualidad, conociendo los principales problemas a que tienen estas comunidades sociales, que como sabemos son todas aquéllas que se encuentran previamente establecidas en un lugar determinado y que poseen una capacidad política, jurídica y administrativa; y que tienen como objetivo principal satisfacer las necesidades primarias de los habitantes que las integran por medio de los servicios que les otorguen los Gobiernos de estas entidades, para que de esta forma también se ayude al desarrollo de la Nación en General.

Buscando todo ésto y tomando como antecedente se dio la reforma realizada por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado con fecha 3 de febrero de 1983, que como ya mencionamos en capítulos anteriores, vino a darle a estas entidades una mayor participación en la vía política, económica y jurídica del país, ya que desde el original Artículo establecido desde 1917, esta

institución se encontraba estancada dejando todos esos pensamientos de los diputados de esa época, en un legajo de proyectos que nunca se llavaron a la práctica.

Es en esta reforma, en donde se le trata de dar al Municipio su competencia que tanto anhelaba; en la exposición de motivos de esta reforma, claramente menciona este aspecto, diciendo el propio Jefe de Ejecutivo Federal "Estamos convenidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución; el Gobierno directo de la comunidad básica". (50)

Se trata de dar las atribuciones que son originarias de este ente y al manifestar lo anterior reconoce que el Gobierno siempre ha tenido en sus manos el manejo de éstos, en donde hasta cierta forma, los tenía limitados en todos los aspectos, concentrándose de esta manera en un solo poder el manejo de todo, lo cual trajo como consecuencia un estancamiento en el desarrollo del país, toda vez que los gobernantes con tanta

---

(50) Exposición de Motivos de la Reforma al Artículo 115 Constitucional. del 3 de Febrero de 1983.

carga no podía muchas veces resolver todo los conflictos que se suscitaban en estas pequeñas comunidades, y hasta muchas veces ignorándolos, ya que le daban preferencia a los problemas Federales.

En esta reforma un aspecto importante que se busca, es principalmente de tratar de lograr, en esta base que sirve para el desarrollo del País, el perfeccionamiento de un sistema financiero adecuado a cada Municipio, en donde le permite a éste la autosuficiencia económica, para que así todos en conjunto logren una estabilidad en materia económica a nivel nacional por medio de una mayor producción con el apoyo y una mejor explotación, de los recursos, tanto naturales como humanos, obteniendo con ésto, también satisfacer las necesidades de los ciudadanos que integran las sociedades.

Abocandonos un poco más a esta situación financiera aludida anteriormente, veremos cuál es la situación que se maneja después de la multicitada reforma.

Dentro de los Municipios podemos señalar de acuerdo a nuestra Constitución Política Federal, que existen principalmente dos autoridades que manejan a la entidades locales, y bien siendo las estatales y las municipales, que ejercen el poder público, aunque también no podemos descartar las existentes de índole Federal, que ejercen su poder por medio

de sus órganos Gubernamentales los que desarrollan las funciones que cada uno tenga encomendado, como por ejemplo podríamos decir la Secretaría de la Reforma Agraria, que tiene la atribución principal de realizar la partición de las tierras en toda la República, invadiendo de esta forma en una manera muy clara la esfera Municipal, ya que es el foco principal de actividades de esta dependencia, teniendo su fundamento lo anterior en el Artículo 27 Constitucional.

Con esta pequeña explicación sentimos, y como nos podemos dar cuenta, nos atrevemos a afirmar, que en sí, no existe una autonomía total en el "Municipio Libre" como lo nombra la Constitución de la República, toda vez que se está sometido a lo que disponga el estado principalmente, al que se encuentre instaurado territorialmente; así de esta manera dependiendo de alguien, nunca se podrá decir que existe una libertad.

Aclaremos que no depende en todos los aspectos, pero sí en el principal, que es el poder de legislar en su jurisdicción.

En si el mismo Artículo 115 de nuestra Máxima Ley respecto a lo anterior señala "Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial

y de su organización política y administrativa, el Municipio) Libre conforme a las bases siguientes...". (51)

Respecto a esta redacción dada por el Artículo señalado creemos conveniente que la interpretación que se debe dar al señalar al Municipio como libre, es que debemos entender esta libertad como interior en el Municipio, en el orden político y administrativo de que disfrutan, dentro de la estructura de la Federación y de los Estados.

En relación a lo que respecta a la Hacienda Pública a nivel Municipal, como ya hicimos alusión anteriormente, no se tiene una autonomía total, tal como también señalan algunos tratadistas en este renglón, aunque debemos destacar que con las reformas del Artículo 115 se le otorgaron ciertos ingresos exclusivos de este ente, para que con estos se lograra cubrir su presupuesto de egresos y que son fundamentalmente:

.- Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

.- Los que obtengan por la prestación de Servicios Públicos a su cargo y.

.- Las participaciones que se les otorguen por parte

---

(51) Constitución Política Op. Cit. Pág. 115.

de la federación.

El expresidente de la República, Lic Miguel de la Madrid Hurtado en esta reforma estimó conveniente, que para un mejor desarrollo a nivel Municipal, se tuviera en el sistema mexicano una redistribución correcta de las competencias, en lo que respecta a la materia fiscal, de tal manera que fue esta causa, la asignación de los anteriores impuestos y que ahora son exclusivos de este nivel de Gobierno, por que hasta antes de la reforma la aplicación del Artículo que rige a esta entidad no se daba y solo "señalaba la forma y términos en que deberían funcionar realmente los Municipios otorgándoles un marco Constitucional insuficiente, para que pudiera significarse dentro de la vida nacional" (52), dando así la existencia de un gobierno centralizador, dejando a los Municipios como entes sin vida, los cuales solo podían conocer en teoría, ya que en la práctica poco podían hacer.

En la actualidad con el cambio que se le dio a esta figura se menciona que en cada localidad, existirá un gobierno, el cual estará representado por un ayuntamiento; a esto la

---

(52) La reforma Constitucional de 1983 y la Realidad Municipal, Nozari Morlet Eduardo Arturo, Cuadernos del instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. Año I, Nº 2, 1986, Pág. 568.

fracción I señala "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directamente y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado "(53), continúa haciendo mención a la forma de cómo se va a elegir a todos los integrantes del Ayuntamiento y cómo subsanar la falta de alguno de los mismos. .

Este órgano según se establece, se encontrará formado por:

Presidente  
Regidores y  
Síndicos.

Todos los individuos que desempeñan las funciones de cualquiera de los cargos mencionados, serán electos popularmente por medio de las votaciones, toda vez que también los Municipios se encuentran enmarcados dentro de la democracia en el sistema de Gobierno establecido en la Nación Mexicana.

Por su parte Teresita Rendón huerta en su libro de Derecho Municipal, señala que la forma de Gobierno a nivel Municipal en México recae en dos órganos, mencionados al respecu

---

(53) Constitución Política Op. Cit. Artículo 115, Pág. 161.

to que consiste en la realización de la función pública Municipal fundamentalmente a través de dos órganos; uno unipersonal, ejecutor y directivo llamado Presidente Municipal y otro colegiado, deliberadamente, preponderantemente denominado Ayuntamiento" (54).

El Ayuntamiento como órgano Supremo del Municipio es el que decidirá la forma de conseguir el objetivo primordial que es el satisfacer las necesidades de la comunidad para su desarrollo. Como podemos afirmar, el Ayuntamiento es el órgano que activa al municipio, por ser el que canaliza todo lo que se encuentre al relacionado con la localidad a que pertenece manifestandose el mismo los conflictos de la entidad.

Es relevante recordar también que en el capítulo segundo de nuestro estudio, en lo referente a las participaciones, que son de gran importancia para los fiscos de los Municipios, para sufragar el gasto público, encontramos que para poder captar o más bien para poder tener derecho a recibir las por parte de la Federación, es indispensable llenar ciertos requisitos según lo determinen las legislaturas de los Estados en donde se deberá establecer Fundamentalmente:

---

(54) Rendón Huerta Teresita Op. Cit. Pág 146.

El acta de instalación del Ayuntamiento, ya que si no existe, la Federación no está obligada a otorgar las participaciones por carecer de personalidad.

- El nombramiento del Tesorero Municipal.
- Sellos Oficiales.

- La presencia del Presidente Municipal, así como también de los integrantes del Ayuntamiento con su respectiva identificación que los acredite como tales funcionarios, y

- Presentación de los presupuestos de egresos, que se llevará a cabo en el ejercicio fiscal siguiente:

Con la falta de alguno de estos requisitos, será la causa para no captar las participaciones de la Federación que traerá como consecuencia lógica y grave, el que se dejará de percibir este renglón de ingresos, que sin los cuales, los Municipios no solventarían sus problemas financieros. Aún con todo ésto en la actualidad, la situación en cuanto a -- los recursos financieros es muy crítica, siendo ésto posiblemente por una mala aplicación de los estatutos del Nuevo Municipio que impera en México, por ser algo nuevo practicamente.

Ahora en algunos Municipios se está logrando que se desarrolle más la administración de los recursos financieros, para aplicarlos al presupuesto de egresos, con los cuales se manifestarán las erogaciones que se realizarán para proporcionar los servicios públicos. Con todo este proceso se otorga "La autonomía de gestión y libre administración de la Hacienda Pública, por parte de la autoridad Municipal, la cual no tiene más límite que el monto total de sus recursos disponibles" (55) pensando con ésto que no se podrá gastar más de lo que no se tiene, porque de ser el caso contrario se caería en lo que sería una deuda ante otras autoridades, porque se vería en la necesidad de solicitar para cubrir gastos que no se encontraban previstos.

Las Haciendas Municipales se encuentran sujetas a los que les autorice la legislatura estatal, en donde se especificarán tres renglones, que como la norma constitucional en estudio, son la base de todo el sistema financiero, que son los que ya conocemos: sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones y por la prestación de servicios públicos.

---

(55) La Hacienda Pública Municipal, Hayo D' Addona Roberto CNEM Pág. 13.

Es por medio de estos ingresos y al igual que los otros niveles de Gobierno, se alleguen recursos para cubrir y cumplir con su programa de desarrollo previamente establecido, participando en éste, todos los individuos de acuerdo a sus posibilidades.

A pesar de todos estos recursos que obtienen los Municipios, no son suficientes en algunos para hacer frente a sus necesidades para alcanzar su desarrollo, aparte de que existen otros problemas como es una inadecuada aplicación a los mismos, debido a una mala administración por parte de las autoridades, y que con la situación así acarrea como consecuencia la desconfianza del pueblo.

En general mejores aspectos para el financiamiento Municipal los encontramos en lo créditos fiscales, teniendo así una fuente de ingresos, en donde tanto servidores públicos como particulares se encuentran obligados a pagar al fisco una determinada cantidad y la que además se pagará en un periodo determinado y que es estipulado por el mismo Gobierno, una vez vencido, las autoridades correspondientes podrán hacer exigible su cobro por la extinción del crédito fiscal, que también podrá ser por medio de la compensación y de la condonación que se extinga.

Ahora bien en el último párrafo de la Fracción IV del Artículo 115, de acuerdo a lo que señala el texto, consideramos que si bien es cierto que se trata de buscar darle al Municipio una autonomía por medio del programa de descentralización, encontramos entonces que en unos aspectos si se dá la autonomía, pero considerando que no sólo se debe de dar en unos cuantos puntos, sino que deberá de existir la autonomía en general, sentimos que en el renglón más importante se limita ya que la fracción que analizamos nos hace pensar que los Municipios estarán en manos del Estado al aprobar las Leyes de Ingresos de los primeros, siendo que deberán de ser las entidades locales las que se encuentren en posibilidad de legislar y aprobar sus propias Leyes Fiscales por ser ellos los que directamente sufren los problemas, ya que de otra manera sentimos que en un momento dado el Estado puede desconocer a fondo el porque se integra un determinado impuesto y por lo tanto, lo puede desechar por considerarlo innecesario, dejando así de esta forma, abierta esta posibilidad.

Con ésto no deja de estar bajo el control Estatal y consecuentemente, al estar dependiendo de alguien no se puede hablar de que se es autónomo, en consecuencia de ésto, el presupuesto de egresos que se realiza también estará a expensas de lo que se apruebe por la legislatura a la que se encuentran sometidos.

La Reforma de 1983, "persigue superar las dos grandes omisiones que, a pesar suyo, nuestro constituyente de 1917 dejó respecto al Municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del Municipio". (56), respecto de la primera, se le venía privando por el centralismo que estaba imperando ahora el. Gobierno Federal busca que cada uno actúe de acuerdo a sus propios principios dentro de su territorialidad y en base a su política previamente establecida, logrando así su capacidad de autogobierno.

Debemos recordar que dentro del sistema orgánico que se ha establecido en la nación Mexicana, el ideal principal, es el de realizar y buscar la democracia a nivel Municipal, para reconocerles la validez jurídica y política de la que gozan.

Para llevar a cabo esta reforma, se concedió un término de un año a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y que corrió del 3 de febrero de 1983 al 4 de febrero de 1984 en este lapso las contribuciones de los Estados se vieron en la necesidad de darle el cambio correspondiente a todo lo que se relacionaba con el Municipio, para

---

(56) Vázquez Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, SEP, Foro 2000, México, 1986, Pág. 31.

su integración, basándose en la regla general de la reforma.

En el ideal democrático se busca el mejoramiento constante tanto económico, social y cultural del pueblo, es por estos principios que la reforma fortaleció a las haciendas locales, mediante los recursos propios que se le proporcionaron, nuevas facultades tributarias así como también la incorporación de la administración Municipal al Programa Nacional de Funcionamiento y Desarrollo, pretendiendo que exista una mayor participación de la comunidad. Además podemos señalar que la reforma al Municipio que le dio el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, fué de gran importancia para el país en general, ya que aparte de que fue un cambio a las bases del sistema político mexicano, se logro darle impulso a la Nación, toda vez que antes de la reforma, las pequeñas comunidades se encontraban viciadas por así decirlo, ya que básicamente se encontraban estáticos y en donde además no se encontraba un desarrollo por estar siempre a expensas del dinero que le otorgara la entidad federativa a la que se encontraba circunscriptos; o también esperanzados a lo poco que les concediera la Autoridad Federal por concepto de participaciones en sólo algunos impuestos, es por ésto que en algunas ocasiones no contaban con lo suficiente, por lo tanto no realizaban ninguna actividad los ayuntamientos.

Es difícil que se logre en una reforma abarcar o resolver todos los conflictos que se pudiesen suscitar, más sin embargo creemos que sin duda alguna que a pesar del gran avance que significa la reforma, se tome y sirva de antecedentes para que más adelante y poco a poco de acuerdo a la evolución del país, se siga mejorando la situación de las Haciendas Municipales por medio de las disposiciones que en un momento dado tratan de subsanar las lagunas que presenta el multicitado Artículo en estudio.

Es menester señalar que después de la reforma del 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha del martes 17 de marzo de 1987 otra reforma al Artículo 115 en su fracción VIII, IX y X, quedando básicamente integradas y reducidas todas en conjunto en lo que en la actualidad es la fracción VIII siendo de esta forma un avance, no tan relevante como la primera, pero que a fin de cuentas, se ve la forma en que se va avanzando para buscar el mejoramiento de la vida en las comunidades básicas del desarrollo de la Nación.

#### B.- FORMAS ACTUALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Después de haber analizado en general a largo del presente trabajo de investigación, nuestro Sistema de Gobierno a nivel Municipal y enfocándonos en sí de cómo se encuentra

lo que es a grandes rasgos la hacienda Municipal, después de la Reforma del 3 de febrero de 1983.

En el presente apartado del Capítulo IV, analizaremos cuáles podrán ser en el futuro algunos aspectos importantes que podrán influir en el mejoramiento y desarrollo de todos los municipios que integran a la República Mexicana y que a la vez fortalecen a la nación por ser como ya mencionamos, el ente de Gobierno que se encuentra más cercano a los ciudadanos y que a través de éste, por el cual manifiestan todas y cada una de las deficiencias que existen y que limitan el progreso en el nivel de vida.

Se buscará así mismo que la Administración Pública Municipal Mexicana mejore en todos los aspectos y que se logren observar los errores y aciertos que ha tenido a lo largo de este periodo del nuevo enfoque y que es precisamente el Artículo 115 Constitucional que determina la responsabilidad al Municipio de elevar la vida económica en este nivel para que de esta forma repercuta hasta el nivel Federal.

Para que se realice este fenómeno de cambio de superación es indispensable otra modificación a la Administración Financiera Municipal a fin de tratar de lograr una recaudación que tenga como objeto principal tener un rendimiento potencial de las fuentes tributarias exclusivas, dándoles un manejo trans

parente a los fondos para llegar poco a poco a la superación.

A nuestro parecer el aspecto de mayor importancia para dar este giro, lo encontramos por medio de la explotación en los mejores términos de los recursos financieros y humanos, es esencial para el desarrollo de todos los Municipios, siendo entonces una necesidad que todos y cada uno de los individuos que tenemos nuestra residencia en alguna localidad dentro del Territorio Mexicano contribuyamos a financiar los costos que originemos. Debemos tomar en consideración que como ya sabemos, no contamos con un buen sistema tributario que genere ingresos suficientes para sufragar el gasto público, pero debemos de buscar una solución a este problema que se viene arrastrando desde hace mucho tiempo, debido al vicio existente del centralismo por parte de los entes de Gobierno de mayor jerarquía.

El, primer paso de todo este cambio fue sin duda alguna, a partir de la publicación de la reforma, en donde la situación en todos los aspectos, para las municipalidades fue favorable y principalmente que se buscó reforzar la autonomía Municipal en materia hacendaria, dándoles, no todas pero si mayores facultades a los Ayuntamientos y además otorgándole la importancia que tiene dentro de la vida económica, política y social dentro del país de México.

Como todo, la reforma también adolece de muchas deficiencias que se empezaron a observar a partir de poner en práctica dicha reforma, ya que aunque hay un cambio éste es somero y todavía no hay una libertad Municipal "porque no puede haber un Municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la legislatura Estatal". (57)

Ya que a la autonomía política que debe tener el Municipio como verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera.

El Gobierno en cierta manera va avanzando en la Democratización municipal y otro acierto, es sin duda el establecimiento del Sistema de Coordinación Fiscal que es el medio idóneo por el cual las municipalidades obtienen gran ayuda por parte del gobierno Federal, siendo que con esto los Municipios obtienen convenios económicos para el desarrollo de los mismos.

Otro grave problema y que perturba el buen funcionamiento de las pequeñas municipalidades, lo encontramos en el centralismo, en el que se ha caído y la única manera de terminar

---

(57) De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. México 1966.

con estas tendencias de acaparar en un solo poder, todas las funciones que destruyen y afectan a las finanzas públicas y en general a la economía Nacional es instrumentar entre el Estado y la Federación una mejor distribución en materia económica y en el poder político de cada entidad y por lo consiguiente establecer y garantizar el cumplimiento de la Constitución en todo lo que se establece.

Decimos lo anterior por que a la fecha, es menester mencionar que la reforma de 1983 fue de gran trascendencia, sin embargo todavia la distribución de que hablamos no se ha otorgado en su totalidad y un claro ejemplo lo encontramos por el control político que existe a nivel constitucional, en donde no se faculta al Municipio a legislar en materia Hacendaria, provocando esta situación, la celebración de los Convenios de colaboración administrativa, interviniendo una vez más otro nivel en aspectos, que deberían ser exclusivos del Ayuntamiento Municipal, porque estos últimos no cuentan con los elementos y capacitación necesaria, viéndose así en la imperiosa necesidad de solicitar la colaboración.

Por todo lo anterior es conveniente redefinir facultades de cada entidad, dejándole al municipio lo que le corresponde manejar mediante el proceso de descentralización administrativa, siendo una medida que se deberá de contemplar con

--- el carácter de urgente, aclarando que desde el sexenio pasado y el actual se ha empezado a llevar a cabo aunque es muy prematuro poder analizar resultados.

Un aspecto que debemos dejar claro es lo referente a lo anterior, es que no debemos confundir el término descentralización con el término desconcentración; entendamos por el primer concepto como lo señala el maestro Miguel Acosta Romero como "Descentralización Administrativa, en estricto sentido existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o sea es de interés público" (58).

El siguiente término de acuerdo al maestro Gabino Fraga tal como lo define:

Desconcentración "Consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados de ciertas facultades de decisión" (59).

- 
- (58) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Edit. Edit. Porrúa, 5ª Edición, México 1983. Pág. 210.
- (59) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 1980, Pág. 165.

Por todo lo analizado, es recomendable que se le otorgaran al Municipio nuevas competencias en todos los aspectos, principalmente y como se le otorgo en cierta forma la redefinición de competencias en materia fiscal para su mayor desarrollo y deberá aumentar esta competencia por medio del proceso de descentralización tratando de lograr alcanzar objetivos de gran relevancia para la superación.

En mi opinión el Gobierno Federal se ha equivocado por que estamos de acuerdo que el Estado intervenga en la Inspección de la Hacienda municipal para evitar la corrupción, pero no que intervenga directamente en la hacienda Municipal.

En conclusión para garantizar la Autonomía Financiera Municipal, debe existir la posibilidad a nivel de nuestro máximo ordenamiento legal, el de otorgarle jurisdicción a estas pequeñas comunidades, en donde además se deje abierta la posibilidad de proporcionarle facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que en el caso de que se suscitara algún conflicto en la invasión de competencias, o en general alguna violación del Artículo 115 Constitucional por parte de las autoridades, actuará como árbitro para la resolución de los mismos.

Otro punto a analizar para el fortalecimiento de las finanzas de la hacienda Pública Municipal, es que las iniciativas de Leyes Locales, las presenten directamente los Ayuntamientos ante las Legislaturas de los Estados y no ante el gobernador en turno que es el que las presenta hasta la fecha, clara evidencia de la centralización de poder, por ende se coarta la Libertad Municipal.

A lo largo de la presente investigación nos hemos percatado que todos los problemas y deficiencias de las Haciendas Públicas Municipales, con las opciones que propusimos, no se resolverán; pero si se busca dar algunas aportaciones, las cuales sirvieran de apoyo para el mejoramiento y elevación del nivel de vida claro estamos concientes que muchos problemas de nuestros Municipios los resolveríamos con la participación ciudadana, ya que los habitantes saben y están concientes de la problemática de sus regiones, puesto que ellos lo viven cotidianamente.

## C O N C L U S I O N E S

1.- El Municipio debe ser una entidad autónoma, política administrativa y económica.

2.- En el Municipio Colonial se da las primeras raíces de la Democracia Mexicana. Pero por desgracia, al consolidarse la monarquía absoluta, esta dejó sentir sus efectos en la colonia, en 1523, penetrando desde entonces una incontenible corriente centralizadora.

3.- Se dió un paso atrás en nuestra evolución política, económica y social cuando la Constitución de 1857, no se ocupa del Régimen Municipal.

4.- El Congreso Constituyente que se reunió en Queretaro aprobó la Constitución vigente desde el 5 de febrero de 1917 en donde el Artículo 115 fracción II le dá al Municipio la administración libre de su Hacienda pero lo supedita a las Legislaturas de los Estados ya que esta tendrá que señalar las contribuciones quedando la autonomía financiera y el espíritu de la Libertad Municipal Coartada.

5.- Las Legislaturas de los Estados no deben realizar la función legislativa económica de los Municipios, sino que estos últimos lo hagan con apego a la ley Reglamentaria del

Artículo 115 Constitucional, que se debe elaborar lo más pronto posible por ser necesario y urgente.

6.- Los ingresos que se reciban de participaciones, por parte de la Federación, deberían ser directamente para la Hacienda Pública Municipal, para evitar que el Estado intervenga y no caer en el abuso de los gastos de estas entidades.

7.- Para que el ciudadano cumpla con sus impuestos es necesario que se les otorge una cierta seguridad de que dichos ingresos que se captan sean bien aplicados al Gasto Público.

8.- Con la reforma de 1983 al Artículo 115 bajo el contexto de la llamada Reforma Municipal se le dió a los Municipios mayor participación en materia Política, Económica y Jurídica del País.

9.- La Coordinación Fiscal en un medio importante dentro del desarrollo del Municipio, ya que se trata de dar solución al grave problema de la doble imposición de las facultades.

10.- Los cambios dados por el Ejecutivo Federal es un avance que disminuye la dependencia de los Municipios para con los Estado, más sin embargo, es un paso dado pero no es total.

11.- En la actualidad es indispensable otro cambio en la administración Financiera Municipal a fin de que se logre una recaudación que tenga un rendimiento mayor para sufragar los gastos públicos, y esta se podría dar en cuanto que el Municipio aumente y mejore la prestación de Servicios Públicos que debe otorgar a la población, para lograr la captación de más ingresos. También tenemos el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, revisando que los catastros se encuentren actualizados y tener más participación en los Derechos.

12.- Para un mejor funcionamiento Municipal es necesario continuar con el proceso de descentralización administrativa de una manera más profunda y a todos los niveles de Gobierno.

13.- Es un mito de Libertad Municipal, pues es una autoridad sin poder económico y con dependencia de los Estados y la Federación.

14.- El día en que el Municipio tenga un poder real económico, será un organismo libre, mientras seguirá coartada en su Libertad.

15.- "Un gobierno sin erario será siempre un vano simulacro de poder, la fuerza reside en quien decreta los

impuestos y atribuye sus productos.

## PROPUESTA

Unica.- Con base a los criterios de las anteriores conclusiones, se propone que la Federación asuma la responsabilidad de Reglamentar el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que concierne a los Ingresos Municipales, en el que se abra la posibilidad de que los ayuntamientos de la República, tengan una administración libre de su Hacienda pero sin estar supeditados a la Legislatura de los Estados y en esta forma logren la facultad tributaria para desahogar los problemas sociales ubicados en el ámbito de sus necesidades y prioridades sociales.

## BIBLIOGRAFIA

AURORA ARNAIZ AMIGO, Antecedentes de Municipio Libre Mexicano, Separada Núm. 216, Revistas de Estudios Políticos Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1977.

ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho administrativo, Edit. Porrúa. 5ª Edición 1983.

AGUIRRE GONZALO BELTRAN, Forma de Gobierno Indígena Edit. Porrúa, México 1981.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa México 1980.

FLORES ZAVALA ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit. Porrúa, México.

FLORIS MARGADANT S. GUILLERMO, Introducción a la Historia Del Derecho Mexicano, México, UNAM, 1971.

GABINO FRAGA, Derecho Administrativo Edit. Porrúa, 2ª Edición 1980.

GARZA SERGIO FRANCISCO. DE IA, Memoria del VIII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal A.C.

GONZALEZ FLORESGOMEZ FERNANDO, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Edit. Porrúa México 1975.

HOYO D'ADDONA ROBERTO, La Hacienda Pública Municipal, Edit. Porrúa.

LOPEZ CHAVARRIA JOSE LUIS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Comentada".

MARGAIN MANATOU EMILIO, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 1969.

MORENO CARBAJAL GUSTAVO, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1975.

NOZARI MORLET EDUARDO ARTURO, La Reforma Constitucional de 1983 y la Realidad Municipal, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año I Núm. 2 1986.

OCHOA CAMPOS MOISES, La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, México.

RENDON HUERTA TERESITA, Derecho Municipal, Edit. Porrúa, México 1985.

SEPULVEDA AMOR ALEJANDRO, Reforma Fiscal Municipal Cuaderno del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, Tomo II.

TENA RAMIREZ, Leyes Fundamentales de México, Edit. Porrúa México.

VAZQUEZ HECTOR, El nuevo Municipio Mexicano, Foro 2000, Edit. SEP.

VELAZQUEZ CARRANZA YOLANDA, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación México, 1985.

Centro Estatal de Estudios Municipales  
Manuel de Tesoreros Municipales  
Oaxaca, Oaxaca.

Centro de Estudios Municipales  
Secretaría de Gobernación  
Historia del Municipio en México  
Textos Municipales Núm. I

Directorio Jurídica Mexicano  
UNAM, Tomo IV  
Edit. Porría, 1985.

Enciclopedia Jurídica Omeba  
Tomo XIX.

Estructura Administrativa del Estado  
de Chiapas. Serie 11 Administración Pública  
Mexicana No. 1 Ediciones Instituto Nacional  
de administración Pública México, 1981.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados  
Unidos Mexicanos, México

Código Fiscal de la Federación 1983.  
Ley de Coordinación Fiscal  
Anexo al Código Fiscal de la Federación

Exposición de Motivos de la Reforma  
al Artículo 115 Constitucional.