

86

2 Gen.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales "ARAGON"  
AREA DE DERECHO**

**Problemática Tributaria del Municipio en  
México en Relación a la Federación.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JESUS FIDEL ORTEGA ESCOBEDO**

**ARAGON. MEX.**

**1984**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

PROBLEMATICA TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO EN  
MEXICO EN RELACION A LA FEDERACION

CAPITULO I  
HISTORIA DEL MUNICIPIO

- a).- Epoca Prehispánica
- b).- Epoca Colonial
- c).- De la Independencia a la Epoca Actual

CAPITULO II  
ESTRUCTURA DEL ESTADO ACTUAL MEXICANO

- a).- El Territorio y sus Elementos de acuerdo al Artículo 42 y 115 constitucional
- b).- La Forma de Gobierno
  - b.1).- El Poder Ejecutivo
  - b.2).- El Poder Legislativo
  - b.3).- El Poder Judicial

c).- La Estructura del Gobierno Municipal

c.1).- El Municipio

c.2).- El Pueblo, Rancherías y Villas

c.3).- Su Administración

CAPITULO III.-

LA ADMINISTRACION PUBLICA, LOS INGRESOS Y  
EGRESOS DE LA FEDERACION

a).- Ley de Ingresos y su Recaudación

b).- Ley de Egresos y su Distribución

c).- La Coordinación Fisca. Federal

CAPITULO IV.-

LEGISLACION MEXICANA EN CUANTO A LA RECAUDACION

FISCAL MUNICIPAL Y FEDERAL

a).- La Constitución

b).- Leyes Reglamentarias Estatales y  
Municipales

c.- Impuestos Especiales del Municipio

CAPITULO V.-

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

Uno de los obstáculos con el que siempre se han enfrentado los Municipios en México, son la escasez de recursos económicos, -- siendo esta la razón por la cual en muchas ocasiones no pueden al menos sufragar sus propias necesidades y en consecuencia no están en posibilidad de brindar a la comunidad los servicios más indispensables a que la misma tiene en virtud de los ingresos tan limitados. Lo anterior en virtud de la mala interpretación que la Federación y los propios Estados (Entidad Federativa), han dado al Artículo 115 Constitucional, en lo referente a que dichos ingresos se formarán con las participaciones que la Legislatura Local les otorgue; siendo además facultad exclusiva de la Federación el gravar impuesto a la explotación de recursos naturales a que se refiere el Párrafo IV del Artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, no existiendo en consecuencia la posibilidad de poder obtener ingresos por los conceptos antes mencionados, no obstante que muchos -- de los Municipios que conforman nuestra República Mexicana, sean ricos en recursos naturales.

Ahora bien la Federación ha creado el sistema de Coordinación Fiscal Federal, en que el Gobierno Federal y los Estados pueden -- celebrar convenios para la mayor utilización de los ingresos en benefi-

cio del Municipio. Dicho sistema no ha venido a solucionar del todo el problema, por lo que consideramos que hoy en día los 2,383 Municipios de los 31 Estados atraviesan por una raquítica economía municipal por lo que en consecuencia se han llevado a cabo en diversos Estados -- convenciones, todas con el propósito de darle al Municipio el verdadero fortalecimiento en su hacienda.

El Municipio en México nació después de establecerse los conquistadores españoles, ya que los principales Municipios existentes en nuestro País fueron el de la Villa Rica de la Veracruz creado por -- Hernán Cortés el 22 de Abril de 1519, y el de Coyoacán, de igual manera instalado por nuestro conquistador en 1524. Estos Municipios a su vez carecieron de autonomía política realizando exclusivamente actividades relacionadas con el orden público y la prestación de servicios.

En el México independiente el Municipio se caracterizó por su inestabilidad, en virtud de las constantes pugnas entre liberales y conservadores y en donde, al no predominar ninguna de las dos tendencias se suscitó dicha situación.

En la Revolución Mexicana de 1910, uno de los principales ideales fue precisamente la libertad municipal por lo que Don Venustiano Carranza, en el decreto que expidió en Veracruz el 26 de Diciembre de 1916, contempló al Municipio como libre en toda su extensión. Tal decreto sirvió de modelo al Constituyente de Querétaro, por lo que quedó plasmado en nuestro Artículo 115 Constitucional, siendo además la base de la división política del Territorio Nacional, estableciéndose que asimismo el Municipio es Libre en su administración, y que no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Mediante el presente trabajo pretendo dar a conocer la problemática tributaria que por muchos años han sufrido los Municipios, proponiendo alternativa y recomendaciones sobre financiamiento que se puede llevar a cabo para que el Municipio en México, pueda alcanzar su real libertad económica y con ello el presente cumpla con los objetivos y metas asignadas.



CAPITULO I  
HISTORIA DEL MUNICIPIO  
a).- EPOCA PREHISPANICA

El hombre primitivo al dejar de ser nómada para convertirse en sedentario, empezó a establecer lazos de vecindad entre individuos pertenecientes a la familia, los que posteriormente establecidos en un lugar determinado, agregaron a los lazos de parentesco los de vecindad y domicilio, constituyendo así los clanes y tribus, llegando a formar en ocasiones hasta confederaciones, surgiendo de esta manera lo que podría llamarse el "Municipio Primitivo".

Dicho Municipio, en virtud de estar compuesto por clanes-totémicos los Nahuas le denominaron "CALFULLI", que era un grupo de personas que estaban ligadas por lazos de consanguinidad, las cuales tenían su propio dios y su propia forma de gobierno que por lo regular era la del Consejo. En ella laboraban una serie de personajes que desempeñaban su cargo por elección, teniendo facultades ejecutivas como las siguientes:

"1.- El Techicauh o pariente mayor, era el más significativo rango. Como los demás funcionarios, debía de ser miembro del Calpulli, persona prominente y hábil para amparar y defender" . . . En ---

este funcionamiento además recaía la administración de:

- " a).- El régimen comunal agrario
- b).- El trabajo de los miembros del calpulli
- c).- El producto de sus tierras
- d).- Cuidaba de la conservación del orden
- e).- De que se impartiese justicia
- f).- Del culto de dioses y antepasados".

2.- El Tecuhtli, personaje que de igual manera al anterior desempeñaba su cargo por elección, siéndole atribuibles las siguientes funciones:

Era el jefe del Calpulli

- " a).- Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el -  
Telpochcalli;
- b).- Capitaneaba a sus tropas en las batallas,
- c).- En él recaía el honor de llevar en las acciones -  
de guerra "la sagrada insignia del linaje".

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos - del gobierno del Calpulli, eran:

"Los Tequitlatos, encargados concretamente, de dirigir el trabajo comunal; Los Calpizques, recaudadores del tributo; los Tlayacanes, Cuadrilleros, los Sacerdotes y Médicos Hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo".

Al mismo tiempo había otros funcionarios de menor jerarquía como: "Los Tlacullos, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del Calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de la tierra etc." (1)

Como podemos observar las actividades que realizaban los funcionarios del Consejo, eran eminentemente de carácter agrícola, por lo que podemos deducir que el Municipio primitivo tuvo ese carácter.

(1) Ochoa Campos Moisés.- La Reforma Municipal, Edit. Porrúa  
México 1979 Página 34

Por lo que respecta a la gran Tenochtitlan, existieron — personajes similares dentro de su forma de Gobierno a los ya menciona-- dos en el gobierno del Consejo, como por ejemplo: El Tlacatecuhtli o - Hueytlatoani, que era el supremo señor y tenía funciones para designar-- a personas que gobernarán a regiones anexas, teniendo dichos funciona-- rios representación personal del rey.

La ciudad estaba circunscrita a Calpullis, los cuales - - como ya lo mencionamos eran agrupaciones de familiares, organizadas en-- barrios. En el aspecto político prevalecía la siguiente situación:

" 1.- Los numerosos clanes totémicos, formados por grupos emparentados y que poseían tierras en propiedad natural, llamadas Cal-- pullalli, que significaba tierra del Calpulli, fincado en la explota-- ción de la tierra, el Calpulli representó al Municipio natural de carác-- ter agrario.

2.- Con la reunión de varios de estos Calpullis menores, - en Cuatro Calpullis Mayores, que Clavijero llamaba cuarteles y los cro-- nistas denominaban barrios, obedecían a su organización tribal y consti-- tuían por separado sendos Municipios o asociaciones de vecindad.

3.- Con un régimen mixto propio de la Ciudad Capital, -- Asiento de Poderes Locales y Centrales, Tenochtitlan era una auténtica metrópoli, con importante población flotante." (2)

El Municipio ya en esa época denotaba ciertas características de tipo político, ya que la administración que tenían era rigurosa, surgiendo de esta manera como un poder soberano y autónomo, que -- estuvo caracterizado principalmente por la asociación de vecindad circunscrita a una localidad determinada como un asentamiento humano.

(2) Ochoa Campos Moises.- La Reforma Municipal

Edit., Porrúa México 1979 Página 43

## b.- EPOCA COLONIAL

El antecedente primordial de esta época lo constituye el Ayuntamiento de la Villa Rica de Veracruz, en virtud de ser el primero que se establece en la América Latina el día 23 de Abril de 1519, por nuestro conquistador Don Hernán Cortés, el cual estuvo integrado por -- "Portocarrero y Montejo como Alcaldes; Alfonso de Avila, Sandoval y los Hermanos Alvarado como regidores; Juan Escalante como Alguacil, Pedro -- de Alvarado como Capitán y Diego Godoy como escribano"... (3)

Asimismo el primer Ayuntamiento Metropolitano fue establecido por Hernán Cortés en Coyoacán, no sabiéndose con precisión la fecha de su instalación, pero del que sí se sabe que en el año de 1524 ya se encontraba funcionando. Una vez establecido dicho municipio e -- integrado en el orden político, era necesario que se circunscribiera a una localidad determinada en la que sus habitantes estuvieran ligados -- por lazos de vecindad, surgiendo en consecuencia la necesidad de crear la traza, mediante las ordenanzas que al efecto se dictaran. Dicha -- traza consistía en señalar calles y manzanas que por lo regular eran --

(3) Montaña Agustín.- Manual de Administración Municipal.

de forma rectangular y se dividían en solares, mismas que se repartían a las personas que se registraban como vecinos.

En lo concerniente al aspecto legislativo podemos mencionar que lo más sobresaliente de esta época está constituido por las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, las cuales eran una serie de prohibiciones y obligaciones que se imponían a los ciudadanos.

Al estar ya debidamente integrado el municipio y establecidas las ordenanzas, las funciones del Cabildo fueron las siguientes.

1.- "El cuidado de las obras públicas, bajo la superintendencia de los Regidores, solamente en donde residía la audiencia, al Presidente de ésta tocaba disponer sobre las obras en ejecución. A la vez, los puentes y caminos habían de hacerse a costa de los beneficiados.

2.- El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor, la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos.

3.- El cuidar el disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aún en tierras del Señorío-después de levantadas las cosechas.

4.- El corte y plantación de árboles.

5.- El remate anual, cuidando que se adjudicaran al mejor postor, los derechos de vender carne y pan.

6.- La formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al Virrey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo de inmediato provisionalmente.

7.- Repartir, a su parecer, las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la real Cédula de 4 de Abril de 1532, expedida por Carlos V"... (4)

(4) Ochoa Campos Moisés.- La Reforma Municipal.

Edit. Porrúa México 1979 Página 143



Asimismo el Ayuntamiento Metropolitano de esta época tenía atribuciones ordinarias y extraordinarias:

Las atribuciones ordinarias, que se concedieron en la Nueva España, fueron las mismas que se otorgaron en la mayoría de los Municipios Españoles. Dentro de las que se comprendían las obras públicas municipales locales, así como de servicios públicos en general (no obstante que en varios de estos servicios la Iglesia tenía gran interferencia principalmente en Hospitales y Cementerios).

Las atribuciones extraordinarias fueron diversas llegando a comprender Facultades Legislativas y de Gobierno.

El Municipio Colonial, varió totalmente en cuanto a la estructura de funcionarios que laboraban en él en relación al Municipio Primitivo, ya que en éste existían ideas europeas, además de que las funciones que desempeñaba cada uno de ellos eran más precisas y delimitadas, como se estableció en la Ordenanza de Gobierno de 14 de diciembre de 1789, en que se proveía que el Ayuntamiento debería de estar pre

cidio de la siguiente manera:

"... El Corregidor, constaba de dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores. Tenía además un Alférez Real, un - - Procurador General, un Alguacil Mayor y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento". (5)

Por lo que se refiere a los ingresos que percibía el Municipio, éstos fueron de dos clases: los Bienes Comunes y los Bienes Propios. Los Bienes Comunes eran para el disfrute del cecindario y los - - propios los que brindaban productos del Ayuntamiento para los gastos públicos. La otra fuente de ingresos para los Cabildos, la formaban los - arbitrios.

En consecuencia, los ingresos del Ayuntamiento fueron de dos clases:

(5) Ochoa Campos Moises.- La Reforma Municipal  
Edit. Porrúa México 1979 Página 146

- "1.- Los que percibía de los propios
- 2.- Los que constituían los arbitrios."

Los bienes propios, eran los bienes rústicos o urbanos, -- los cuales el Ayuntamiento los arrendaba o administraba designando sus -- productos a los gastos municipales.

Los arbitrios eran impuestos que percibían los Ayuntamientos y éstos consistían en:

- 1.- La Sisa, era un impuesto excepcional destinado a de-- terminada obra o servicio.

- 2.- Las derramas, también llamadas repartimiento, como -- todos los arbitrios sólo podían decretarse con especial autorización -- del rey, pero quedaba exceptuada de esta prohibición la derrama o repartimiento que se hacía entre las diversas poblaciones.

... Tal repartimiento debía de hacerse de acuerdo con lo que ordenara el Gobierno o Justicia superior de los pueblos, en otros casos se podía decretar una derrama o repartimiento sólo por las reales audiencias, hasta la suma de doscientos pesos para cada pueblo, o por la Justicia Ordinaria Local.

Además, para el pago del impuesto en favor de la Real Hacienda, era costumbre que las principales poblaciones celebraran lo que se llamaba encabezamiento, o sea una derrama que se obligaban a pagar al real tesoro, tomando a su cargo cobrar los impuestos a los individuos y procurando al hacerlo, tener alguna ventaja que aumentaba las rentas locales.

En cuanto a las concesiones, consistían en rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades, pudiendo ser de lo que a él tocaba en tributos, penas de cámara, etc.

Como podemos observar la Hacienda Municipal, acaparaba -- importantes fuentes de ingresos, además de que para algunos servicios -- que requería la comunidad se exigía la cooperación de los ciudadanos, -- dando con ello un realce a la Colonia.

La Hacienda Municipal estuvo organizada jerárquicamente -- de la siguiente manera:

1.- La autoridad suprema en el ramo, recaía en la Superintendencia General de Real Hacienda de Indias, residente en Madrid y -- que formaba parte de la Secretaría de Estado y el Despacho Universal de Indias.

2.- Seguía una Junta Superior de Real Hacienda, residente en la Ciudad de México, compuesta del Superintendente Subdelegado, -- del Regente de la Audiencia, del Fiscal de Real Hacienda y del Ministro más antiguo Contador o Tesorero General del Ejército y Real Hacienda, -- siendo Secretario de esta Junta el Contador General de propios y arbitrios, con voz informativa.

3.- En tercer grado, participaba el intendente, dentro de respectiva jurisdicción.

4.- En cuarto y último grado, actuaba, en cada Ciudad, - villa o lugar de españoles, incluso la capital de la intendencia, la -- junta municipal, compuesta del Alcalde Ordinario de primer voto más antiguo que la presidía, dos regidores y el procurador general o síndico, sin que el Ayuntamiento pudiera mezclarse en las funciones de la junta de propios y arbitrios".

Es de sobra el mencionar lo perfectamente organizada que - estaba la Hacienda Municipal en ésta época, teniendo ya posteriormente este mismo antecedente, en el que además se empiezan a incorporar como funcionarios de la misma criollos, quienes empezaron a introducirse en la vida de la Colonia.

c).-- DE LA INDEPENDENCIA A LA EPOCA ACTUAL

La presente etapa la podemos enfocar a partir de la Audiencia que llevó a cabo el Ayuntamiento de la Ciudad de México, en la tarde del día 19 de julio de 1808, en la que el Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, en su carácter de Síndico y ante el Virrey proclama que la -- "Soberanía reside en la Nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía". (6)

Con ésto quedaban planteadas las ideas demócratas que sostenían los criollos, ya que a la vez mediante un decreto que el Cura -- Hidalgo lanzó en Guadalajara el día 15 de Septiembre de 1808, abolió la esclavitud, manifestando que "Ni la raza, ni el pensamiento o la riqueza son condiciones para justificar la esclavitud y los privilegios". (7)

(6) Ochoa Campos Moisés.- Reforma Municipal.

Edit. Porrúa México 1979 Página 210

(7) ibid.- Página 216

Por su parte Morelos, que de igual manera concebía ideas sociales, aún cuando ya individualizaba al enarbolar los derechos individuales, mismos que hoy encontramos plasmados en nuestra Ley Fundamental - en su Capítulo de Garantías Individuales, manifestaba: "El Gobierno dimana del pueblo y se sostiene por el pueblo". (8)

Como se puede observar, las anteriores ideas sirvieron como paradigma para dirigir hoy en día los destinos nacionales. Asimismo a partir de ese momento el control que ejercían los criollos en los ayuntamientos en lo referente a la política fue definitivo.

Ahora bien, en virtud de las deficiencias que existían - para comunicarse a España y el resto de Europa, los Reyes españoles tuvieron conocimiento de la anulación del Gobierno de Carlos IV y su hijo Fernando VII, cuando habían transcurrido cerca de dos meses. Como consecuencia de ello, los criollos planteaban la necesidad de establecer un gobierno provisional en el que se establecieron las ideas de la autonomía de la Colonia. Dicho Ayuntamiento pretendía:

(8) Ochoa Campos Moises.- La Reforma Municipal  
Edit. Porrúa México 1979 Página 211



1.- "Ser considerado subsidiariamente como representante de la Colonia.

2.- Convocar a un Congreso de Ayuntamientos para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España". (9)

Lo anterior por razón de que muchos otros Ayuntamientos de la Colonia se disponían a enviar representantes a la capital para que asistieran a las reuniones que convocaran con el objeto desde luego de adherirse a los principios de Soberanía Nacional que ya se encontraban en pie.

Por lo que consumada ya la representación hecha por los españoles, no se dejó esperar la etapa de las conspiraciones. Mientras en la Nueva España se desarrollaba el movimiento de independencia, en España la Constitución de Cádiz y la instrucción sobre provincias de 1813, representaban el último intento de transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias. Dicha constitución no obstante su corta vigencia trajo innovaciones como las siguientes:

(9) Ochoa Campos Moisés.- Reforma Municipal.  
Edit Porrúa México 1979 Página 218

- 1.- "La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes...
- 2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles como obligación ciudadana."

Asimismo tuvo aspectos negativos, recrudescidos más tarde:

- 1.- "Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos al través de los Jefes políticos.
- 2.- Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda." (10)

Mediante el decreto para la Libertad de la América Mexicana expedido en Apatzingán el 23 de Octubre de 1814, el Municipio conservó el cuerpo de leyes que venían rigiendo hasta en tanto se elaboraron-

otras. De igual manera el Plan de Iguala, dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los Jefes Políticos; por lo que consumada la independencia, mediante decreto de 26 de Febrero de 1822 se confirmó a todas las autoridades el carácter de interinas tanto civiles como militares, obligándolas a jurar sujeción a las bases constitucionales. Y, ya una vez elaboradas las nuevas bases legislativas mediante el Artículo 50 Fracción XXVIII de la Constitución de 1824, el Congreso tuvo la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos Poderes de la Unión y de ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo. A este respecto Fray Servando Teresa de Mier, sostuvo la conveniencia de que la Ciudad de México fuera el lugar escogido por el Congreso General para la residencia de los Poderes de la Federación, y después de haberse hecho el estudio correspondiente se eligió a ésta como la Capital de la República Mexicana.

Y mediante decreto de fecha 20 de Noviembre de 1824, delimitándose en el mismo el territorio que la misma tendría.

Nuevamente en la Constitución de 1836, se consagró al Municipio, disponiendo que los Ayuntamientos fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, y, que los núme—

ros de Alcaldes, Regidores y Síndicos se fijaran por las juntas departamentales y por los Gobernadores, sin exceder de 6, 12 y 2 en los ramos a cargo de los Ayuntamientos. La reglamentación respectiva fue objeto de la Ley del 20 de Marzo de 1837.

El movimiento del Plan de Ayutla del 10. de Marzo de 1834, se dirigía a derrumbar el Gobierno Personal de Santa Anna y fijar las bases constitucionales que permitieran al pueblo reasumir la soberanía, y en lo referente al municipio se echó por tierra el intento de éste de suprimir por completo los Ayuntamientos. Aunque dicho plan fue de carácter más que nada político, ya que el objeto primordial era la caída del mismo, como consecuencia de ello se dió impulso al sistema representativo y popular, auspiciándose la reorganización de los Ayuntamientos bajo la forma electiva, forma que después se vió plasmada en la Constitución de 1857.

Ahora bien, en virtud del movimiento que enarbó el Plan de Ayutla, se instauró el régimen provisional de Ignacio Comonfort, y durante él expidió un estatuto orgánico provisional con fecha 15 de Mayo de 1836 en tanto se promulgaba la Constitución, y meses después entró en vigor la Constitución Política de 1857, en la que ya se precisó la orga

nización del país en forma de República Representativa, Democrática y Federal. Aunque en esta Constitución se dejó de elevar a rango constitucional al Municipio, únicamente se contempló en ella el Municipio del Distrito Federal y el de los Territorios de Quintana Roo y Baja California Sur, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales, por lo que en consecuencia el sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, las que cada vez rebasaron en mayor grado los límites de sus funciones, llegando a ser en la época del Porfiriismo una institución odiosa, mismas que desplazaron a los Municipios Libres. Esta fue una de las causas primordiales de la Revolución de 1910, que el latifundio era incompatible con las instituciones municipales pues el Jefe Político era un aliado del hacendado y éste a su vez del Gobernador.

El ideal de libertad municipal sembrado desde tiempo atrás fue concretizándose en los diversos documentos, que a continuación se mencionan:

Por lo que respecta al programa del Partido Liberal Mexicano, éste tenía puntos de vital trascendencia como eran:

45 Supresión de los Jefes Políticos.

46 Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del Poder Municipal.

Dicho Plan era firmado bajo el lema "Reforma, Libertad y Justicia" por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalio Bustamante.

El Partido Democrático, por su parte, al reunir a varios de sus miembros como al Lic. Benito Juárez a Jesús Urueta, otros celebró la Asamblea que llevó a cabo el 22 de Enero de 1909, en la cual Don Jesús Romero Flores hizo un llamamiento a todos los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos, su manifiesto a la Nación y señaló "iba luego por los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio Libre como la celdilla "que resume en su vida la vida entera del organismo", quitando a los Ayuntamientos la oprobiosa tutela de los Jefes Políticos.

El Plan del Zapote y el Plan de Valladolid; fueron suscritos el primero de ellos el día 21 de Abril de 1901, en el Estado de Guerrero, y contenía puntos importantes, entre los que se encontraba la defensa del Sufragio Efectivo en oposición a la reelección de Puestos Públicos, y por lo que respecta al Plan de Valladolid, éste se manifestaba en contra del caciquismo del dictador Porfirio Díaz.

El Plan de San Luis Potosí, fue lanzado por don Francisco I. Madero el 5 de Octubre de 1910, y contemplaba consideraciones tales como la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del Ciudadano. Asimismo dicho plan excitó a la gente a tomar las armas, lo que se llevaría a cabo el 20 de Noviembre del mismo año a las 6 de la tarde.

El Plan de Bernardo Reyes, lanzado por éste el 16 de Noviembre de 1911 en Soledad, Tamaulipas, se insistió en la efectividad del sufragio y en su Artículo 5o. "declara Ley Suprema de la República el principio de No reelección del Presidente y Vice-Presidente de la misma,

Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales."

Todos los planes antes mencionados tuvieron como inquietud principal la desaparición de las Jefaturas Políticas así como una absoluta libertad al municipio y desde luego el principio de la No Reelección, llevándole a Don Venustiano Carranza una visión más completa de estas ideas sociales, no obstante las valiosas que traía consigo; y, -- fue hasta el 26 de Marzo de 1913 en que lanza el Plan de Guadalupe. Dicho Plan no figuró dentro de los mencionados de las ideas sociales en virtud de que el objetivo inmediato de Don Venustiano Carranza era derrotar al usurpador Don Victoriano Huerta, por lo que una vez satisfecho este ideal, Carranza se reunió en la Cámara de Diputados el 3 de Octubre de 1914 y señaló:

... Todos ustedes los Jefes del Ejército Constitucionalista discutirán el programa político del Gobierno Provisional de la república y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por los que tan esfor--



zadamente hemos luchado.

Agregó en dicho mensaje en lo relativo al problema municipal lo siguiente: "Igualmente-durante la campaña todos los Jefes del -- Ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los -- principales jefes del ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de -- igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expresó: el aseguramiento de la libertad municipal, como -- base de la división política de los Estados y como principio de enseñanza de todas las prácticas democráticas." (11)

Asimismo manifestaba: "Que los municipios, por causa de -- utilidad pública, expropian, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de --

(11) Ochoa Campos Moises.- La Reforma Municipal  
Edit. Porrúa México 1979 Página 318

justicia..." (12)

Y, para efectos de poder llevar a cabo la elaboración del decreto que pudiera satisfacer las necesidades económicas, políticas y sociales del país y sobre todo de la libertad municipal, tuvo la necesidad de trasladarse a Veracruz, en donde el día 12 de Diciembre de 1914, expidió el decreto con adiciones al Plan de Guadalupe. Asimismo se prepararon diversos proyectos, siendo éstos en total 19 y el número 8 el que vino a instaurar la libertad municipal, el cual se expidió el día 26 de Diciembre del mismo año de 1914. Dicho decreto es sin duda el antecedente del actual artículo 115 de nuestra ley fundamental.

Fue hasta el año de 1916, en que pudo reunirse el Congreso Constituyente en Querétaro, y una vez ya establecida la Comisión de la Constitución, la Secretaría dió lectura al proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, y en lo referente al municipio decía:

(12) Ochoa Campos Moises.- La Reforma Municipal  
Edit. Porrúa México 1979 Página 318

" TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación.

Artículo 115 Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado." (13)

Ahora bien, la misma comisión de la Constitución adicionó - a este artículo dos fracciones, las cuales fueron discutidas en la tarde del día 24 de Enero de 1917, en la que la primera fracción no tuvo mayor problema y fue aprobada, pero por lo que respecta a la fracción II, fue necesario que se discutiera interviniendo los Diputados Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González Alvarez y Chapa.

Dicha fracción establecía lo siguiente:

(13) Ochoa Campos Moises.- La Reforma Municipal  
Edit. Porrúa México 1979 Página 320

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda;-- recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley." (14)

Después de varias discusiones que se llevaron a cabo en torno a la mencionada fracción segunda del artículo en estudio, en la madrugada del día 31 de Enero de 1917, se votó porque ésta quedara como sigue: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades." (15)

(14) Ochoa Campos Moisés.- La Reforma Municipal  
Edit. Porrúa México 1979 Página 321

(15) Ibid.- Página 342

Como podemos observar, dicha fracción no obstante su estudio quedó realmente incompleta toda vez que no precisa el monto que las legislaturas locales deben de otorgar como contribuciones, siendo éste en la actualidad el mayor de los problemas a que se enfrenta el municipio, así como al hecho de que no exista en realidad una verdadera autonomía municipal.

En lo referente a las reformas y adiciones que ha tenido el mencionado artículo podemos mencionar que éstas no han venido a solucionar el problema y que sí se ha agravado en muchos de los municipios del país por no existir en la legislación una respuesta a las muchas necesidades que tienen éstos en su economía, la que en ocasiones no es siquiera la suficiente para sufragar sus más estrechas necesidades.

## CAPITULO II

### ESTRUCTURA DEL ESTADO ACTUAL MEXICANO a).- EL TERRITORIO Y SUS ELEMENTOS DE ACUERDO AL ARTICULO 42 Y 115 CONSTITUCIONAL

En este capítulo iniciaremos exponiendo algunas de las definiciones que han aportado los tratadistas y clásicos del Derecho respecto de lo que es el territorio, como son:

Hans Kelsen, ha manifestado: "El Territorio es el ámbito de validez jurídica del Estado..." (1)

León Duguit nos dice: "El Territorio no es un elemento indispensable para la formación del Estado..." (2)

Por su parte nuestro maestro, el Lic. Rojina Villegas en la teoría tradicional, nos señala: "El Territorio es un elemento esencial del Estado, en virtud de que sin él no se puede concebir éste." (3)

(1) Manuel Moreno Díaz.- Derecho Constitucional Mexicano  
Edit. Pax-México 1978 Página 303

(2) ibid.- Página 304

(3) ibid.- Página 305

De igual manera nuestro maestro el Doctor Ignacio Burgoa nos ha señalado: "El Territorio no sólo es el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No únicamente tiene una aceptación física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, moderándolo de muy variada manera. Puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de -- integración nacional al través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades humanas, tales como el clima, la naturaleza del suelo, los múltiples accidentes geográficos, los recursos económicos naturales, etc., y que estudian la sociogeografía como -- parte de la sociología, la geografía humana y la economía." (4)

Por otra parte se puede señalar que el territorio tiene -  
dos funciones:

1.- "Negativa, en cuanto circunscribe, en virtud de las -  
fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la acti-  
vidad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional.

(4) Burgoa Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano  
Edit. Porrúa México 1979 Página 144 y 145

Estos límites se encuentran establecidos por el Derecho --  
Internacional."

2.- Positiva, "que consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado." (5)

Como podemos observar casi todos los autores mencionados -- coinciden en sus definiciones. Y, al remitirnos a nuestro Derecho Positivo, encontramos que el Artículo 27 Constitucional, establece "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha -- tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la Propiedad Privada.

Y por otro lado nuestra misma Carta Magna en su Artículo -- 42, señala cuáles son las partes que comprenden el territorio nacional:

(5) Porrúa Pérez Francisco.- Teoría del Estado.

Edit. Porrúa México 1982 P.P. 270, 271



- "I.- El de las partes integrantes de la Federación;
- II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III.- El de las islas de Guadalupe y las islas de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
- IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas cayos y arrecifes;
- V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión nacional, y las marítimas interiores, y
- VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional."

Asimismo el Artículo 43 del mismo ordenamiento legal citado señala cuáles son las partes integrantes de la Federación, y enlista todos los Estados que comprenden la misma.

Por último mencionaremos que el Artículo 115 de la ley en consulta 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..."

En conclusión, como es de verse la Federación, de conformidad con los artículos antes mencionados, es la única propietaria de todo cuanto existe en nuestro territorio, y como parte de la Federación se encuentran los Estados como Entidad Federativa, y éstos a su vez son divididos territorialmente en Municipios, los cuales son libres en su administración, no existiendo autoridad intermedia entre los mismos y el Estado.

## b).- LA FORMA DE GOBIERNO

Dentro de la Historia Universal han existido diversos tratadistas del Derecho, que consideran varias formas de Gobierno. Y, así - por ejemplo tenemos:

Florentino Nicolás Maquiavelo, quien dentro de su obra el "Príncipe", afirmó: "Todos los Estados, todas las denominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres han sido y son Repúblicas o principados." (6)

Por su parte Platón, de igual manera dentro de su obra la "República" sostuvo: "Afirmino -dije- que una manera de gobierno es aquella de que nosotros hemos discutido la cual puede recibir dos denominaciones; cuando un hombre solo se distingue entre los gobernantes, se llamará reino, y cuando son muchos, aristocracia." (7)

La palabra "Gobierno" - señala el maestro Francisco Porrúa Pérez, que se utiliza para designar el "Conjunto de Instituciones Organi-

(6) Nicolás Maquiavelo.- El Príncipe  
Edit. Porrúa 5a. Edición, México 1979 Página 1

(7) Platón.- La República.- Universidad Nacional Autónoma de México 2a.  
Edición, México 1972 Página 154

zadas por el Ordenamiento Jurídico para el ejercicio de la soberanía."

(8)

Asimismo "La teoría aristotélica se desenvuelve y se refiere también al número de las personas que mandan, pero si es tan sólo — una persona y se atiende al interés general, nos encontramos con el — reino o Monarquía cuando gobierna más de uno, pero no muchos, estamos — frente a la aristocracia, en la que gobiernan los mejores y toman en — cuenta los intereses del Estado y de los ciudadanos. Cuando la ciudadana gobierna en vista del bien común, nos encontramos con la república. Pero como corrupción aparecen los gobiernos impuros: de la monarquía, — la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; de la república, la demagogia — quiere decir la demagogia-" (9)

Mencionaremos en seguida las diferencias más importantes — entre la Monarquía y la República, las que son:

(8) Porrúa Pérez Francisco.— Teoría del Estado.

Edit. Porrúa México 1982 Página 456

(9) Moreno Daniel.— Derecho Constitucional Mexicano.

Edit. Pax, México 1978 Página 288

El "Republicano, el gobierno de la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular." (10)

(En nuestro sistema de gobierno esta renovación es cada 6 años), pudiendo atribuirse dicha jefatura a una sola persona; mientras que en la Monarquía el gobierno se transmite por muerte o abdicación, -- mediante sucesión dinástica al miembro de la familia o a quien corresponde según la ley o la costumbre. Existe en consecuencia en la República la posibilidad de seleccionar al más apto para que desempeñe el cargo -- supremo, surgiendo de esta manera la Democracia, que según manifiesta el Lic. Daniel Moreno en su obra denominada "Derecho Constitucional Mexicano", puede ser pura o directa, en la que el pueblo ejerce directamente el poder.

Ahora bien, remitiéndose a nuestro Derecho Positivo vigente tenemos que el Artículo 40 de nuestra Carta Magna establece:

(10) Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.

Edit. Porrúa México 1959 Página 93

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos..."

De ello depende la posibilidad, de que cualquier ciudadano-mexicano, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 35 Fracción I- y II de la ley en consulta, llegara a ocupar el cargo supremo en nuestro país, dándose con ello la ya mencionada democracia.

## b.1.)- EL PODER EJECUTIVO

En virtud de lo ya expresado en el inciso que antecede en relación a que nuestro sistema de gobierno es el de una República, tenemos que en nuestro país el Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por nuestra Carta Magna establece:

" Art. 80 se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Esta constitución contempla al Poder Ejecutivo en forma unipersonal, ya que el ejercicio de dicho poder sólo recaerá en una sola persona, a diferencia del ejecutivo plural, que reside en varias personas. Como antecedente de que en nuestro país han existido ideas que contemplan el ejercicio de dicho poder en un triunvirato, podemos mencionar la Constitución de Apatzingán que dentro de su capitulado lo regulaba de esa manera (la que no tuvo vigencia).

En consecuencia, todos los actos que realizan los Secretarios de Estado dentro de sus funciones, como colaboradores del Ejecutivo

Federal, corresponden a éste.

Asimismo el artículo 82 de la ley en consulta enumera los requisitos que se establecen para ser Presidente de la República Mexicana, y dice:

Para ser Presidente se requiere.

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;



- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Todos los requisitos que se exigen para ocupar el cargo de Presidente tienen una explicación, ya que en la historia de nuestro país han surgido diversos problemas; por lo que el Constituyente de Querétaro al elaborar nuestra ley fundamental quizó evitar que se repitiesen tales errores y problemas.

Para el caso de designar o substituir al Presidente de la República Mexicana, el artículo 84 de nuestra Carta Magna, nos indica el sistema que se observará para tal efecto de la siguiente manera:

"En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino, al mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego un Presidente Provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que ésta, a su vez designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Quando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro —

últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontráse en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto".

Como podrá observarse, el sistema que adopta nuestra Ley fundamental para el caso de suplencia o falta de Presidente es muy avanzado y bastante rígido, pues de esta manera no podría existir la posibilidad de que a falta del mismo continuara algún Secretario de Estado y con ello caer en el caso de que alguno de ellos llegara a eliminarlo y con ésto alcanzar el cargo supremo.

Los artículos 81 y 83 respectivamente de nuestra Ley Fundamental, señalan que la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral, durando en su cargo 6 años y entrando a ejercerlo a partir del 10. de Diciembre, sin que pueda el ciudadano que desempeñó el cargo de Presidente reelegirse.

Por su parte el artículo 89 de la Ley en consulta establece las facultades que tiene el Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones, describiéndolas en 20 fracciones.

## b.2).- EL PODER LEGISLATIVO

Dentro de nuestro Derecho Positivo vigente, tenemos que el Artículo 50 de nuestra Carta Magna manifiesta: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Este Poder Legislativo tuvo su origen en Inglaterra en el Siglo XIV, cuando se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos y cada una de las Cámaras representó a clases diferentes; la Cámara Alta representó a la nobleza y a los grandes propietarios, y la Cámara Baja representó al pueblo.

En Estados Unidos también se estableció este sistema bicameral cuando en la convención de Filadelfia se discutió la representación de los Estados más poblados. Dicha representación propusieron fuese en razón del número de habitantes. Benjamín Franklin propuso el plan consistente en que el Congreso tuviera dos Cámaras, la de Representantes Populares y la Cámara de Senadores. Este sistema a su vez, es el que sirvió de modelo a nuestros Legisladores para la elaboración de la Constitución de Apatzingán, así como para la que nos rige hoy en día.

Los artículos 55 y 58 de nuestra Ley Fundamental señalan los requisitos que se requieren para ser diputado y senador respectivamente, estableciendo el primero de los preceptos nombrados los siguientes

" Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos al día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha que en la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su cargo, -- aún cuando se separen definitivamente de sus puestos. -- Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones -- si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59."

Por lo que se refiere al segundo de los preceptos jurídicos antes mencionados, éste señala:

"Para ser senador se requiere los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección."

Asimismo el artículo 57 de la Ley invocada manifiesta que por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Ahora bien, los legisladores tienen en el ejercicio de sus funciones una absoluta independencia en el desarrollo de las mismas, con el objeto de que los demás poderes no tengan posibilidad de restringirles la libertad que poseen en el desenvolvimiento de éstas.

De igual manera, nuestra Constitución Política los protege dotándolos de fuero, como es el caso en el que éstos son inviolables en cuanto a las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos sin



que puedan ser reconvenidos por las mismas. Asimismo no podrán ser --  
perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación si previa-  
mente la Cámara respectiva no lleva a cabo el desafuero, tal y como lo --  
disponen los artículos 108 y 109 de la Ley en estudio.

En cuanto al desempeño de las funciones de los Legisladores,  
la propia Constitución Política exige que para efectos de que no se vean  
afectadas las funciones del Congreso, éstos no podrán desempeñar otra --  
comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se --  
disfrute sueldo, sin previa licencia de la Cámara respectiva, por lo que  
en omisión de dicha disposición se perderá el cargo de diputado o sena--  
dor que se venía desempeñando.

Para efectos de que pueda funcionar el Congreso de la Unión  
o alguna de las Cámaras, se requiere del quórum que indica el artículo --  
63 de nuestra Ley Fundamental:

"Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su --  
cargo sin la concurrencia, en la de Senadores de las dos-  
terceras partes, y en la de Diputados de más de la mitad-  
del número total de sus miembros..."

El artículo 84 de la propia ley establece una excepción -- para el caso de nombrar Presidente de la República por falta absoluta, -- ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, señalando que: "Si el Congreso estuviere en sesiones se constituirá inmediatamente en -- Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes -- del total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría-- absoluta de sus votos un Presidente Interino..."

De lo anterior se concluye que es necesario para el Senado-- un quórum normal, mientras que para la Cámara de Diputados en ese caso -- se requiere de un quórum especial.

En cuanto al periodo de sesiones ordinarias, éste será a -- partir del día 1o. de Septiembre al 31 de Diciembre de cada año. Y, pa-- rá el caso de periodos extraordinarios, habra necesidad de convocarse a-- las fechas de las mencionadas sesiones.

En cuanto al proceso de formación de Leyes o Decretos, esta facultad sólo compete a los Diputados, a los Senadores, al Presidente de la República y a las Legislaturas de los Estados; y consiste en presen-- tar un proyecto de Ley ante el Congreso de la Unión (indistintamente --

ante cualquier Cámara). La Cámara que lo recibe es denominada Cámara de Origen, la cual una vez que estudie y apruebe dicho proyecto lo remitirá ante la otra Cámara, llamada Revisora, que de igual manera una vez que lo haya estudiado y aprobado lo enviará ante el Ejecutivo para su veto o aprobación, concluyendo así la función del Poder Legislativo, toda vez que la publicación de dicha Ley o Decreto en el Diario Oficial de la Federación correrá a cargo del Poder Ejecutivo.

Cabe hacer mención que por lo que se refiere a la materia tributaria, dicho proyecto de ley deberá ser presentado ante la Cámara de Diputados, tal y como lo establece el artículo 72 de la Ley en consulta.

Por otro lado, el artículo 92 Constitucional y el artículo 80. del Código Fiscal de la Federación, señalan que además para la validez de dicho decreto o ley, deberá obtenerse el refrendo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, requisito sine qua non para su observancia.

Las facultades del Congreso de la Unión, son descritas por el artículo 73 de nuestra ley fundamental, en sus XXX fracciones.

Por último señalaremos que los artículos 74 y 76 de la --  
ley en estudio describe las facultades tanto de la Cámara de Diputados--  
como la de Senadores respectivamente.

### b.3.- EL PODER JUDICIAL

Ya hemos mencionado en los incisos que anteceden los poderes que conforman nuestra forma de Gobierno, a excepción del que analizaremos en el presente.

Históricamente han existido diversas opiniones, controversias y definiciones de lo que es el Poder Judicial, llegando en ocasiones a cuestionar algunos tratadistas si el Poder Judicial como parte del Estado es o no en realidad un Poder Autónomo. A ese respecto, John -- Locke le negó la categoría de Poder. Por su parte Montesquieu señaló -- que este Poder es uno de los integrantes fundamentales en el orden Constitucional considerándolo esencial en la división de poderes.

Nuestra opinión concuerda con la de Montesquieu, ya que -- este poder es indispensable para llevar a cabo la actividad jurisdiccional a fin de aplicar las disposiciones legales a casos concretos no -- obstante que en ocasiones para hacer efectivas sus resoluciones sea necesario la intervención del ejecutivo.

Por lo que respecta a nuestro Derecho Positivo, tenemos que nuestra Carta Magna, establece en su Artículo 94 que:

" Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito."

" 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funciona:

- a) Como Tribunal en Pleno integrado por 21 Ministros.
- b) Con cuatro Salas Numerarias integradas por cinco Ministros cada una y que actúan en materia civil, penal, administrativa y laboral.
- c) Una Sala Supernumeraria integrada por cinco Ministros.

2. Los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo: Existen doce circuitos de Amparo y veinte Tribunales de Circuito distribuidos por acuerdo con las plazas en donde existen mayor número de expedientes por tramitar.

3. Los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de --

Apelación: Existen nueve Circuitos y once Tribunales.

4. Los Juzgados de Distrito de los cuales existen sesenta -  
y seis en toda la República y diez tienen jurisdicción -  
en el Distrito Federal.

5. El Jurado Popular Federal." (11)

En cuanto a las sesiones del pleno y de las Salas el propio  
Artículo 94 establece que éstas serán públicas a excepción de aquéllas -  
en que la moral o interés público lo requieran.

Se han suscitado discrepancias en lo tocante a si es o no -  
idóneo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcione en Salas, -  
ya que la Jurisprudencia que emite cada una de ellas puede llegar a ser  
contradictoria.

(11) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.

Entre las funciones de la Suprema Corte de Justicia está la de nombrar a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y privarlos de sus cargos cuando éstos observen mala conducta, previo el juicio de irresponsabilidad correspondiente. Asimismo podrá cambiar de un lugar a otro a los Jueces de Distrito, nombrará Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios que auxilien en sus labores a los -- Tribunales o Juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración y justicia sea pronta y expedita.

Ahora bien, por lo que respecta a su competencia, tenemos -- que los Artículos 105 y 106 de nuestra Ley Fundamental mencionan respectivamente:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que 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 aquéllos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."



"Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro."

Además podrá dirimir controversias cuando las Autoridades violen las garantías individuales mediante el respectivo Juicio de Amparo.

Como se desprende de lo anterior, el Poder Judicial viene a ser el defensor de nuestra Constitución Política, teniendo su fundamento en lo dispuesto por los Artículos 103 y 107 de dicho ordenamiento jurídico.

En cuanto a los requisitos que se exigen para ocupar el Cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, el

" I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección;

III. Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido -- por la autoridad o corporación legalmente facultado -- para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado -- por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

V. Haber residido en el país durante los últimos cinco -- años, salvo el caso de ausencia en servicio de la Republica por un tiempo menor de seis meses."

c).- LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO  
MUNICIPAL

La estructura municipal variará en cada Estado dependiendo de lo establecido por la Ley Organica Municipal, que para tal efecto emite la Legislatura Local, existiendo diferencias en lo que se refiere a la organización interna entre los mismos Municipios que conforman la Entidad Federativa, en virtud de las disposiciones que se contienen en los Bandos Municipales expedidos por cada uno de los Ayuntamientos.

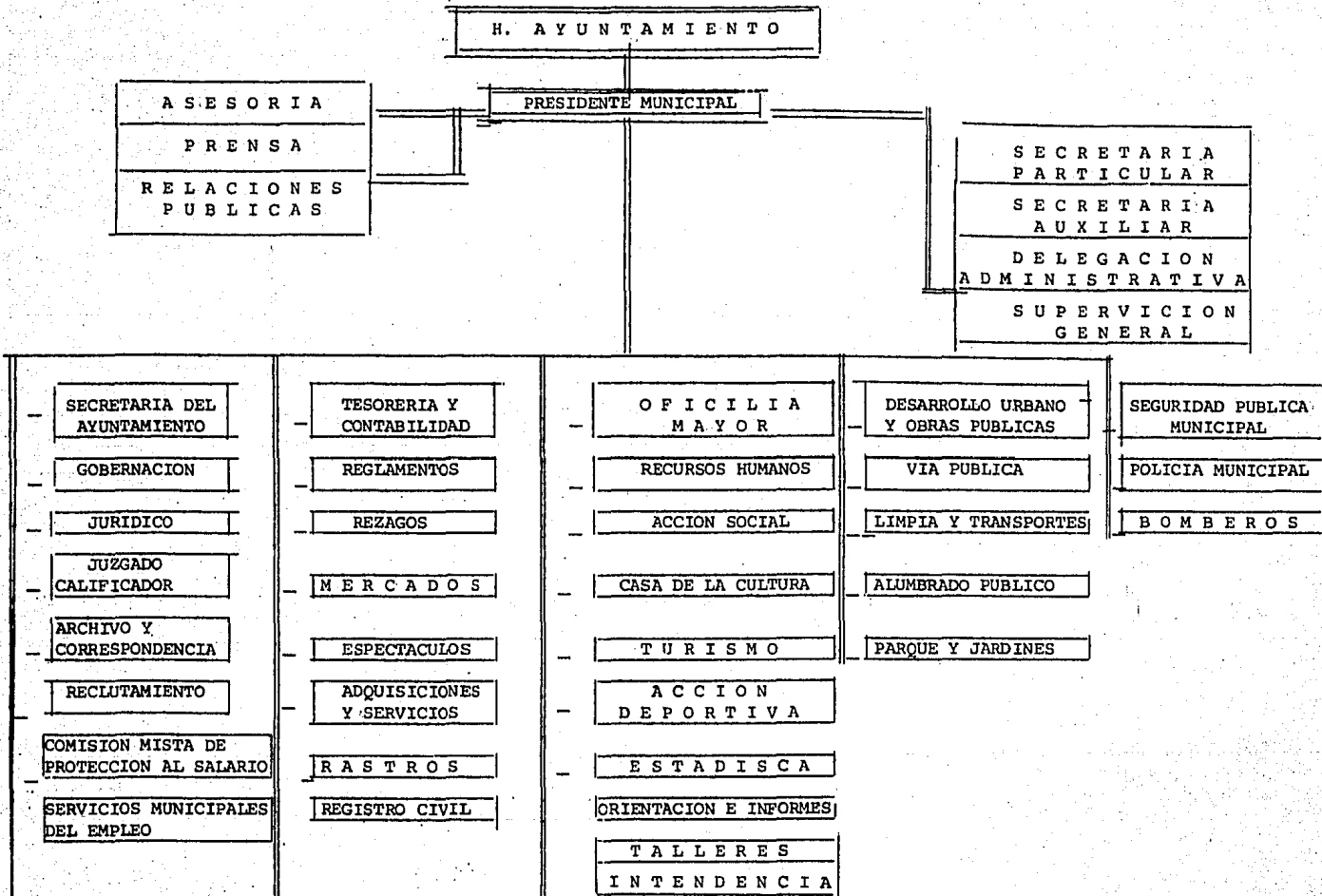
A manera ejemplificativa transcribimos el precepto jurídico contenido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en forma general regula la organización de los Municipios del Estado de México.

"ART. 26.- Los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por un Presidente tres Regidores y un Síndico.

Los municipios que cuentan con una población que exceda de ciento cincuenta mil habitantes, tendrán cinco regidores.

Cada ayuntamiento contará con un secretario, un tesorero y los funcionarios y empleados que la administración pública requiera y se fiale su reglamento interior y su presupuesto." (12)

Así mismo incluimos el organigrama del Municipio de Ciudad Netzahualcóyotl, que es uno de los más densos en población, y en consecuencia un tanto moderno en su estructura municipal.



Los Municipios territorialmente se pueden dividir en Delegaciones o Comisarias, estando al frente de cada una de ellas el Delegado o Comisario según sea el caso, ocupando éstos dichos cargos por elección o bien, como sucede la mayoría de las veces por nombramiento del Ayuntamiento o del mismo Presidente Municipal.

"Así mismo dentro de los Municipios se pueden presentar --- las formas de organización administrativa centralizada, desconcertada y de sociedades mercantiles municipales, sobre todo en los Municipios de gran importancia como las Capitales de las Entidades Federativas." (14)

(14) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.

### c.1).-- EL MUNICIPIO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional, el Municipio tendrá una personalidad jurídica propia, así como una administración autónoma con relación a los Estados y la Federación.-- Dicha administración se ejercerá a través del Ayuntamiento, el cual funcionará solamente en Grupo Colegiado, y se basará en un sistema de elección popular directa, no existiendo autoridad intermedia entre el Municipio y el gobierno del Estado, y que a su vez el Ayuntamiento se renovará cada tres años.

Por lo que se refiere al Estado de México, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 29 y 30 de su Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento saliente deberá constituirse en cabildo público y rendir el día 27 de diciembre del último año en ejercicio informe de los trabajos realizados durante la actuación del propio cuerpo edilicio, y el día primero de Enero a las nueve horas dará posesión de las oficinas a los nuevos miembros, debiendo el Presidente entrante hacer la declaratoria correspondiente de haber quedado legítimamente instalado el Ayuntamiento.

En cuanto a las atribuciones y facultades que tiene el Mu--

nicipio podemos mencionar las que sintetiza el maestro Acosta Romero, que son las siguientes

" 1. Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local (en nuestra opinión, que se refieran exclusivamente a materia municipal);

2. Manejar libremente su hacienda y entendemos que también su patrimonio;

3. Administrar los bienes del dominio público y privado — del municipio;

4. Organizar la administración y los servicios municipales. Aun cuando tampoco hay precisión, los principales servicios municipales que se reconocen son:

a) Agua potable.

b) Rastros.

c) Mercados.

- d) Drenaje.
- e) Limpieza.
- f) Pavimento.
- g) Policía.
- h) Parques y jardines.
- i) Panteones.
- j) Transportes municipales.
- k) Registros de diversa índole (de la propiedad y del -- comercio en algunos casos, de fierros de ganadería -- etc.).
- l) Participaciones en impuestos federales, y
- m) Ingresos por ferias regionales, sorteos, etc." (15)

Asimismo existen otras atribuciones como son las relativas -- a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa, tanto de la Federación como del Estado, llevar a cabo las obras públicas municipales, dentro de las que se encuentran los edificios destinados al Ayuntamiento, y la creación del Bando Municipal y del Buen Gobierno, que es emitido cada tres años por la administración de cada Ayunta--



miento y que constituye la única actividad legislativa que realiza.

Por lo que se refiere a la Legislación Municipal, su expedición corresponde a las Legislaturas Locales, y dentro de la última reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna se contemplan los requisitos para la creación de los nuevos Municipios.

## c.2).- EL PUEBLO, RANCHERIAS Y VILLAS

El artículo 19 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México contempla los centros de población localizados dentro de los Municipios y los clasifica y denomina de acuerdo a su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos como sigue.

### Pueblo:

- Debe tener un censo no menor de mil habitantes;
- Los servicios públicos más indispensables;
- Edificios para las autoridades del lugar;
- Cárcel y panteón; y
- Escuelas de enseñanza primaria.

### Ranchería:

- Debe tener un censo menor de mil habitantes;
- Edificios para escuela rural; y
- Delegación o Subdelegación Municipal.

### Villa:

- Debe tener un censo no menor de cinco mil habitantes;
- Servicios públicos, servicios médicos y de policía;
- Calles pavimentadas o de materiales similares;

Edificios adecuados para los servicios municipales;  
Hospital, mercado, cárcel y panteón; y  
Escuelas de enseñanza primaria y media.

Al frente de cada uno de estos centros de población se encuentra un representante del Presidente Municipal, quien es designado por éste, o bien por elección popular.

### c.3).- SU ADMINISTRACION

La administración de los Municipios es llevada a cabo de acuerdo a los preceptos de la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal y el Reglamento interno de cada Ayuntamiento.

Por lo que se refiere al Municipio de Ciudad Netzahualcóyotl, el artículo 82 de su Bando Municipal vigente señala que:

"El Gobierno y la administración del Municipio estarán a cargo del Ayuntamiento, Presidente Municipal y de los órganos que se determine en los reglamentos respectivos, el Ayuntamiento es el órgano jerárquicamente superior en el Municipio.

La representación Jurídica del Ayuntamiento la tendrán el Presidente Municipal y los síndicos conforme lo dispone la Ley Orgánica Municipal."

Asimismo, la Ley en consulta en su artículo 86 prescribe como autoridades municipales las siguientes.

I.- Ayuntamiento.

II.- Presidente Municipal

III.- Síndicos.

IV.- Regidores.

V.- Comandantes.

VI.- Jueces Calificadores."

Las facultades y obligaciones de las mencionadas autoridades son como sigue:

"ART. 42.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Formular el Bando Municipal y normas de carácter general y reglamentos municipales necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización y prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta Ley;

II.- Dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, o modificar la división existente.

III.- Otorgar, con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población, la categoría y denominación política que les corresponda conforme a esta Ley;

IV.- Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales, en términos de esta Ley y sus Reglamentos, solicitando en su caso, la autorización correspondiente de la Legislatura del Estado;

V.- Crear los Departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales;

VI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas;

VII.- Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal;

VIII.- Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo;

IX.- Convocar a elecciones de los miembros de los Consejos-

de Colaboración Municipal y Delegados Municipales;

X.- Crear y reglamentar el funcionamiento de las juntas de vecinos dentro del Municipio;

XI.- Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública;

XII.- Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares;

XIII.- Nombrar Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento, a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por justa causa;

XIV.- Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, remitiendo la primera dentro del término que marca el párrafo segundo del artículo 143 de la Constitución Política Local, o la Legislatura del Estado, por conducto del Ejecutivo, para su aprobación, y el segundo para los efectos de la fracción XXII del Artículo 70 de este último Ordenamiento;

XV.- Celebrar los convenios de colaboración con otros municipios de la Entidad; con el Estado o particulares y remitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación, a través del Ejecutivo;

XVI.- Administrar su Hacienda en términos de Ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos del Municipio;

XVII.- Enviar a la Legislatura Local, a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afectan los ingresos de las posteriores administraciones municipales;

XVIII.- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal;

XIX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;



XX.- Dotar de panteón a los centros de población que excedan de quinientos habitantes;

XXI.- Designar a los Jueces Populares previa auscultación de la opinión de los sectores de la población; y

XXII.- En general, promover en la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que les señalen éstas u otras leyes y reglamentos.

ART. 43.- No pueden los Ayuntamientos:

I.- Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del Municipio, sin sujetarse a las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos;

II.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura;

III.- Cobrar los impuestos municipales mediante iguala;

IV.- Retener o invertir para fines distintos; la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública;

V.- Tratar directamente fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su municipio;

VI.- Conceder empleos en la Administración Municipal a los miembros del Ayuntamiento, a sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, parientes en línea colateral, hasta el segundo grado y parientes con afinidad;

VII.- Donar bienes patrimonio del Municipio; salvo las excepciones establecidas en la presente Ley;

VIII.- Fijar sueldos a los empleados y funcionarios municipales en base de porcentaje sobre los ingresos; y

IX.- Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados sin que previamente se concluyan éstos.

ART. 40.- El Presidente Municipal, es el órgano ejecutor - de las determinaciones del Ayuntamiento, y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Promulgar y publicar el Bando Municipal;

II.- Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento;

III.- Presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos;

IV.- Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales, así como aplicar en su caso, a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes;

V.- Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes - - del Ayuntamiento;

VI.- Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y Jefes de Departamentos Municipales;

VII.- Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales, se integren y funcionen en forma legal;

VIII.- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de Colaboración y Comisiones Municipales;

IX.- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal;

X.- Vigilar que la inversión de los fondos Municipales se aplique con estricto apego al presupuesto;

XI.- Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales;

XII.- Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales, para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas que estime pertinentes para la mejor administración municipal;

XIII.- Visitar los poblados del Municipio, en compañía de las personas que presidan las comisiones y consejos municipales, para conocer sus problemas e informar de ellos al Ayuntamiento para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución;

XIV.- Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, firmado en unión de los regidores del ramo respectivo y del Secretario;

XV.- Informar al Ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste;

XVI.- Informar el 27 de diciembre de cada año en se—  
sión solemne de cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la admi—

nistración municipal y de las labores realizadas durante el año;

XVII.- Nombrar al personal administrativo cuando así se re  
quiera; y

XVIII.- Todas las demás que le concedan las Leyes, Reglamen  
tos o el propio Ayuntamiento.

ART. 45.- No pueden los Presidentes Municipales:

I.- Distraer los fondos y bienes municipales de los fi  
nes a que estén destinados;

II.- Imponer contribución o sanción alguna que no esté -  
señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales;

III.- Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o pose  
sión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carác  
ter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal;

IV.- Utilizar su autoridad o influencia oficial para — hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;

V.- Ausentarse del Municipio sin licencia del Ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada;

VI.- Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la Tesorería Municipal, conserve o tenga fondos municipales;

VII.- Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares; y

VIII.- Residir, durante su gestión fuera del territorio municipal;

ART. 46.- Para el cumplimiento de sus actividades el Presidente Municipal, podrá en cualquier tiempo auxiliarse de los demás —

integrantes del Ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias.

ART. 47.- El Presidente asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte, en los siguientes casos:

a).- Cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello; y

b).- Cuando se niegue a asumirlo; en este caso se obtendrá la autorización del Ayuntamiento.

ART. 48.- Los Síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

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



II.- La representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal;

III.- Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas;

IV.- Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;

V.- Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

VI.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;

VII.- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga lle-

nando todos los requisitos legales conforme al Presupuesto respectivo;

VIII.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales y Jueces Populares ingresen a la Tesorería previo comprobante respectivo.

IX.- Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador;

X.- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal;

XI.- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería;

XII.- Practicar a falta de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las veinticuatro horas;

XIII.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos;

XIV.- Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior, esté siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y las bajas tan luego como ocurran, y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio Síndico o el Ayuntamiento;

XV.- Regularizar la propiedad de los bienes municipales

XVI.- Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio;

XVII.- Verificar que los funcionarios y empleados del Municipio, cumplan con hacer manifestación de bienes que prevé la Ley, Reglamentos o el Ayuntamiento.

ART. 49.- Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros y hacer cesión de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el Ayuntamiento.

ART. 50.- Son facultades y obligaciones de los regidores las siguientes.

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;

II.- Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene esta Ley;

III.- Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento;

IV.- Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el Presidente Municipal.

V.- Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal;

VI.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal; y

VII.- Las demás que otorga esta Ley y sus Reglamentos."

Por lo que respecta a los Comandantes, éstos están al frente de los Cuerpos de Policía Municipal. Los Presidentes Municipales serán los jefes inmediatos de los mismos, y el superior jerárquico de ellos el Ejecutivo del Estado, quien tendrá la facultad de nombrar y remover a dichos Funcionarios.

En cuanto a los Jueces Calificadores, éstos son designados por el Presidente Municipal y durarán en el desempeño de sus labores tres años. Su función primordial será aplicar la sanción correspondiente a las personas que cometen faltas o infracciones al Bando Municipal y a los Reglamentos Municipales.

Formando también parte de la administración municipal, se encuentran los siguientes funcionarios:

I.- Secretario del Ayuntamiento

II.- Tesorero

III.- Oficial Mayor

IV.- Jefes de Departamento

Secretario del Ayuntamiento.- Es la persona designada por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, que tiene a su cargo las oficinas y el archivo municipal. Para ocupar el cargo deberá cumplir con los requisitos que se mencionan, y sus facultades y obligaciones serán las que se expresan adelante.

"ART. 72.- Para ser Secretario de un Ayuntamiento se requiere:

I.- Ser ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.

II.- Haber concluido la instrucción primaria; en el caso de Municipios de más de 100,000 habitantes o Cabeceras Distritales, haber concluido la enseñanza secundaria; y en el caso de la Ciudad Capital y Municipios de más de 200,000 habitantes, se requiere ser pasante o tener título profesional;

III.- Tener capacidad y honestidad suficiente a juicio del Ayuntamiento; y

IV.- No haber sido sentenciado en proceso penal por delito intencional.

ART. 73.- Son facultades y obligaciones del Secretario: -

I.- Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y el archivo del Ayuntamiento;

II.- Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al Presidente, para acordar el trámite;

III.- Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo, mencionando en el citatorio lugar, día y hora de la sesión.

IV.- Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas;

V.- Expedir las copias, credenciales, y demás certificaciones que acuerde el Ayuntamiento;

VI.- Suscribir todos los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o del Presidente y demás miembros sin cuyo requisito no -- serán válidos;



VII.- Presentar en la primera sesión de cada mes, relación del número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuáles fueron resueltos en el mes anterior y cuáles son los pendientes;

VIII.- Dar cuenta al Presidente Municipal de los detenidos correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho funcionario o por los Jueces Populares, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;

IX.- Tener colección ordenada y anotada de Leyes, Decretos, Reglamentos, Periódico Oficial del Estado, circulares y órdenes — relativas a los distintos ramos de la administración municipal;

X.- Formular el inventario general de bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio, de los destinados a un servicio público y los de uso común expresando en el mismo todas las características de identificación; y

XI.- Observar y hacer cumplir debidamente el Reglamento - Interior del Ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos." (16)

Tesorero Municipal.- Es la autoridad fiscal y la única — persona autorizada por el Ayuntamiento para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto.

Los requisitos para ocupar dicho cargo y sus facultades y obligaciones se contienen en los artículos 77 y 79 respectivamente de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

"ART. 77.- Para ser Tesorero Municipal, se requiere:

I.- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

(16) Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

II.- Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo;

III.- No haber sido procesado por delitos de carácter internacional;

IV.- Caucionar el manejo de los fondos, en los términos establecidos por la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa; y

V.- Cumplir con los requisitos que señalen otras Leyes."

"ART. 79.- El Tesorero Municipal, tendrá como facultades y obligaciones, las siguientes:

I.- Verificar por sí mismo o por medio de sus subalternos la recaudación de las contribuciones municipales, de acuerdo con las disposiciones generales;

II.- Cuidar de la puntualidad de los cobros, de la exactitud de las liquidaciones, de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia, y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos;

III.- Tener al día los libros de Caja, Diario, Duentas — corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la — debida comprobación de los ingresos y egresos;

IV.- Llevar por sí mismo la Caja de la Tesorería, cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva responsabilidad;

V.- Activar el cobro de las contribuciones con la debida eficacia, cuidando que los rezagos no aumenten;

VI.- Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos — los datos e informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos y del Proyecto de Ley de Ingresos Municipales, vigilando que dichos Ordenamientos se ajusten a las disposiciones de esta Ley;

VII.- Cuidar que las multas impuestas por las Autoridades Municipales, ingresen a la Tesorería Municipal;

VIII.- Pedir se hagan a la Tesorería Municipal visitas de Inspección o de residencia;

IX.- Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento;

X.- Proponer al Ayuntamiento las medidas o disposiciones que tiendan a mejorar la Hacienda Pública del Municipio;

XI.- Dar punto y exacto cumplimiento a los acuerdos, - -  
órdenes y disposiciones del Ayuntamiento, que le sean comunicados en --  
los términos de esta Ley;

XII.- Hacer junto con el Síndico, las gestiones oportunas  
en los asuntos en que tenga interés el Erario Municipal;

XIII.- Remitir a la Contaduría General de Glosa, las cuen-  
tas, informes contables y financieros mensuales, dentro de los primeros  
quince días hábiles del mes siguiente;

XIV.- Presentar mensualmente al Ayuntamiento, el corte de  
caja de la Tesorería Municipal, con el visto bueno del Síndico;

XV.- Contestar oportunamente las observaciones que haga-  
la Contaduría General de Glosa, en los términos de la Ley respectiva;

XVI.- Ministrar a su inmediato antecesor, todos los datos  
oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observacio-  
nes y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;

XVII.- Cuidar que el despacho de la oficina, se haga en --  
los días y horas fijadas por el Reglamento Interior o señalados por el  
Ayuntamiento;

XVIII.- Comunicar al Presidente Municipal las faltas oficiales en que incurran los empleados de su Dependencia;

XIX.- Cuidar bajo su responsabilidad, del arreglo y conservación del archivo, mobiliario y equipo de la oficina;

XX.- Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del Ayuntamiento;

XXI.- Informar oportunamente al Ayuntamiento sobre las partidas que estén próximas a agotarse, para los efectos que procedan;

XXII.- Realizar el padrón de contribuyentes municipales; y

XXIII.- Las demás que le impongan las leyes. (17)

### CAPITULO III

#### LA ADMINISTRACION PUBLICA LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LA FEDERACION

##### a).- LA LEY DE INGRESOS Y SU RECALDACION

Esta ley tiene su origen en el artículo 65 de nuestra ley fundamental, el cual establece: "El Congreso se reunirá a partir del 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución."

Como es de verse su vigencia se encuentra restringida a un año natural, la cual inicia el día primero de enero y deja de tener efectos el día 31 de diciembre. No obstante lo anterior existe tesis jurisprudencial que establece un criterio contrario al que acabamos de mencionar en cuanto a la durabilidad o vigencia de dicha ley, misma que nos permitimos transcribir.

"Aun cuando las leyes de ingresos... deben de ser aproba-

doe anualmente, esto no significa que las contribuciones establecidas - en las leyes fiscales relativas tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, - que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositi- - vas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de éstas - - últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación hasta que - son derogadas." (1)

Ahora bien, para que el Congreso de la Unión pueda estu- - diar y aprobar el presupuesto del año fiscal, es necesario que se tenga un estudio previo de las condiciones económicas que imperan en el país, así como de las posibilidades que puedan existir para que se satisfaga- - dicho ingreso, considerando asimismo que sea el suficiente para cubrir el presupuesto de egresos que de igual manera sea el que vaya a regir - al año fiscal siguiente.

(1) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Por lo que se refiere a la recaudación, el Estado cuenta con dos medios para poder obtener ingresos, uno de ellos es la voluntad de los particulares como un echo unilateral de los mismos, en el que no existe ninguna obligación para el contribuyente de aportar dichos ingresos; y el otro, el acto por el que el poder público obliga al contribuyente a dicha aportación de dinero por medio de los "impuestos", los cuales son definidos por el Código Fiscal de la Federación dentro de su artículo 2o. de esta manera: "Son impuestos las prestaciones de dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos."

Asimismo el Estado tiene para la obtención de ingresos otras fuentes, como son la prestación de servicios públicos, que son considerados por la Ley como "derechos" y que de igual manera el Código Fiscal los define en su artículo 3o., señalando que: "Son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", la explotación y aprovechamiento de los bienes del dominio público y privado del Estado, recibiendo éstos el

nombre de "productos", mismos que dentro del artículo 4o. de la Ley en consulta son definidos de la siguiente manera: "Son productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales"; y por último los que son susceptibles de producir un rendimiento, que reciben el nombre de "Aprovechamiento", y que igualmente la multicitada Ley menciona dentro de su artículo 5o. como a continuación se expresa: "Son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos."

Existe también para la Federación, de acuerdo al artículo 31 Fracción IV de nuestra ley fundamental, la facultad de obtener ingresos a través de los Estados y de los Municipios, ya que éstos son sujetos activos de la relación tributaria, en la que el Congreso de la Unión está facultado para gravar el impuesto a los Estados y éstos a su vez, mediante las legislaturas locales pueden gravar los impuestos de los Municipios. Además el propio Congreso Federal, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional, tiene la exclusividad de gra-

var impuestos sobre la minería, petróleo, aguas, bosques, electricidad - etc.

Dentro de dicha exclusividad, se incluyen también las contribuciones que contempla la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra — Carta Magna, siendo los siguientes.

10. Sobre comercio exterior
20. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recur—  
sos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o.—  
del Artículo 27.
30. Sobre instituciones de crédito y sociedades de segu—  
ro.
40. Sobre servicios públicos concesionados o explotados —  
directamente por la Federación, y
50. Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica.
  - b) Productos y consumo de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

- d) Cerillos y fósforos .
- e) Aguamiel y productos de fermentación .
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza .

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

Han existido diversas convenciones fiscales nacionales, todas con el propósito de buscar soluciones a la concurrencia impositiva y de participación a las Entidades Federativas y a los Municipios, en las cuales se obtuvo la reforma a la última parte de la fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución, en la que se reconoce el principio de que las Entidades Federativas participan de ciertas contribuciones especiales, así como también los Municipios, aunque dicha reforma no fue del todo dinámica, ya que dejó a las leyes secundarias fijar la partici-

pación a las Entidades Federativas y a las legislaturas locales el porcentaje correspondiente a los Municipios en el impuesto sobre energía eléctrica.

Otras de las limitaciones que tienen los Estados y Municipios en materia tributaria son las que contempla el artículo 117 de la ley en consulta, al señalar en las siguientes fracciones:

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

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

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija-

documentación que acompañe la mercancía;...

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del —  
tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas —  
mayores de las que el Congreso de la Unión auto—  
rice."

Existiendo a su vez, la limitación a que se refiere la —  
fracción I del artículo 118 de la misma ley, que es la de:

"Establecer derechos de tonelaje; ni otro alguno de puer—  
tos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exporta—  
ciones;"

De lo anterior podemos observar que la Federación es la —  
única que tiene facultad para gravar impuestos, y que en consecuencia —  
está por demás que muchos de los Municipios que constituyen nuestro país  
sean ricos en recursos naturales o en industrias, ya que aunque los po—  
sean están imposibilitados para aprovecharse de ellos, y por consiguien—

te se ven bastante deteriorados en su economía, siendo inclusive el caso que en muchas ocasiones no pueden ni siquiera sufragar sus gastos más indispensables para la prestación de los servicios públicos.

Por último mencionaremos, que la Ley de Ingresos de la Federación dentro de su enlistado hace la siguiente clasificación de impuestos, los que a su vez son recaudados por la Federación:

- I.- IMPUESTO SOBRE LA RENTA.
- II.- IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
- III.- IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS.
- IV.- IMPUESTOS SOBRE LAS EROGACIONES POR REMUNERACION AL TRABAJO PERSONAL PRESTADO BAJO LA DIRECCION Y DEPENDENCIA DE UN PATRON.
- V.- IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES.
- VI.- IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS.
- VII.- IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS.
- VIII.- IMPUESTO SOBRE SERVICIOS EXPRESAMENTE DECLARADOS DE INTERES PUBLICO POR LEY EN LOS QUE INTERVENGAN EMPRE

SAS CONCESIONARIAS DE BIENES DEL DOMINIO DIRECTO DE-  
LA NACION.

IX.- IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE AZUCAR, CACAO Y OTROS-  
BIENES.

X.- IMPUESTO A LA MINERIA

XI.- IMPUESTO AL PETROLEO

1.- Producción de petróleo crudo, gas natural y sus deriva-  
dos.

2.- Petroquímica

XII.- IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

1.- Importación

2.- Exportación

XIII.- IMPUESTOS NO COMPRENDIDOS EN LAS FRACCIONES PRECEDEN-  
TES CAUSADOS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES, PEN--



DIENTES DE LIQUIDACION O DE PAGO.

- XIV.- APORTACIONES Y ABONOS RETENIDOS A TRABAJADORES POR -  
PATRONES, PARA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA  
LOS TRABAJADORES.
- XV.- CUOTAS PARA EL SEGURO SOCIAL A CARGO DE PATRONES Y -  
TRABAJADORES.
- XVI.- DERECHOS POR LA PRESTACION DE SERVICIOS O POR EL USO  
O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PUBLICO.
- XVII.- PRODUCTOS DERIVADOS DE LA EXPLOTACION DE BIENES DEL-  
DOMINIO PRIVADO. Y POR SERVICIOS QUE NO CORRESPON--  
DEN A FUNCIONES DE DERECHO PUBLICO.

- 1.- Explotación de tierras y aguas.
- 2.- Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.
- 3.- Ventas de bienes.
  - A.- Muebles.
  - b.- Inmuebles.
- 4.- Intereses de valores, créditos y bonos.
- 5.- Utilidades.

- A.- De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- B.- De la Lotería Nacional.
- C.- De Pronósticos Deportivos.
- 6.- Otros.

XVIII.- APROVECHAMIENTOS.

- 1.- Multas
- 2.- Recargos
- 3.- Indemnizaciones
- 4.- Reintegros
  - A.- Sostenimientos de las Escuelas  
Artículo 123
  - B.- Servicio de vigilancia forestal
  - C.- Inspección, vigilancia y verificación de empresas productoras de cerveza
  - D.- Otros.
- 5.- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados ex-

pendidas de acuerdo con la Federación

- 7.- Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado.
- 8.- Cooperación del Departamento del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
- 9.- Cooperación de los Gobiernos de Estados, Municipios y de particulares para obras de irrigación, agua potable, alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para obras públicas.
- 10.- 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos, y otros destinados a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 11.- Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.
- 12.- Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

- 13.- Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
- 14.- Aportaciones de contratistas de obras públicas
- 15.- Destinados al fondo forestal
  - A.- Cuotas de reforestación
  - B.- Multas forestales
  - C.- Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.
  - D.- Otros conceptos
- 16.- Hospitales militares
- 17.- Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.
- 18.- Remanentes de precios de venta de azúcar, mieles incristalizables, alcohol, cabezas y colas realizada por la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.
- 19.- Otros

XIX.- RECUPERACIONES DE CAPITAL

- 1.- Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades federativas y empresas públicas.
- 2.- Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.
- 3.- Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.
- 4.- Otros

XX.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS

- 1.- Emisiones de Valores
  - A.- Internas
  - B.- Externas
- 2.- Otros financiamientos
  - A.- Para el Gobierno Federal
  - B.- Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal
  - C.- Otros.

XXI.- OTROS INGRESOS

- 1.- De organismos descentralizados
- 2.- De empresas de participación Estatal
- 3.- Financiamientos de Organismos y Empresas de Participación Estatal." (2)

(2).- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982.

b).- LEY DE EGRESOS Y SU DISTRIBUCION

Esta ley, de igual manera que la que acabamos de estudiar tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política, ya que señala en su artículo 74 fracción IV, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación..." Como podemos observar, la vigencia de esta ley está restringida a un año, que empezará a regir el día primero de enero y concluirá el 31 de diciembre.

Por su parte, la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación define al presupuesto como "la autorización expedida por la Cámara de Diputados a la iniciativa del Ejecutivo para expresar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del gobierno federal, durante el periodo de un año, a partir del día primero de enero."

(3)

(3) Art. 28 Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) expedir el instructivo al cual deberán sujetarse todas y cada una de las dependencias del ejecutivo en la formación del presupuesto correspondiente a su ramo. Dicho instructivo deberá contener los estudios de revisión e investigación que realicen previamente cada una de las dependencias del Ejecutivo, con el objeto de que se hagan las modificaciones que se crean convenientes para una mayor eficacia y economía, los que serán presentados ante la Secretaría de Hacienda a más tardar el día primero de diciembre para que a su vez ésta presente el proyecto ante la Cámara de Diputados el día 15 del mismo mes.

Una vez que el Congreso de la Unión ha aprobado el Presupuesto de Egresos para cada ramo clasifica a dicho Egreso en nueve Capítulos que son enumerados a continuación:

- " 1.- Servicios Personales
- 2.- Compra de bienes para administración
- 3.- Servicios Generales



- 4.- Transferencias
- 5.- Adquisición de bienes para fomento y conservación
- 6.- Obras Públicas y Construcciones
- 7.- Inversiones Financieras (en su caso)
- 8.- Erogaciones Especiales
- 9.- Cancelaciones de pasivo (en su caso)" (4)

Independientemente de lo anterior, existe la posibilidad de ampliar el presupuesto de conformidad con lo que dispone el artículo 34 de la Ley Orgánica del Presupuesto hasta la suma necesaria, de acuerdo a las necesidades de que se trate, entre las que se pueden citar las erogaciones por diferencias de cambios, situación o traslado de fondos, pagos de defunciones a funcionarios, participación a denunciante, pago de intereses contingentes, etc., para cuyo efecto de acuerdo a la propia ley deberá señalarse en el Presupuesto cuales serán esas partidas de ampliación automática.

(4) Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, por lo que respecta a la distribución del -- Presupuesto, éste se destina normalmente para los Poderes de la Federación, Secretarías de Estado, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, así como para las inversiones erogaciones adicionales, deuda pública, erogaciones adicionales de Organismos descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal.

En cuanto al carácter financiero de esta Ley, existen los siguientes principios:

1.- Universalidad.- Que consiste de acuerdo al artículo - 126 Constitucional en que: "No podrá hacerse pago alguno que no esté -- comprendido en el Presupuesto o determinado por la Ley posterior." Este principio contempla todos los gastos que realiza el Estado, haciendo mención que deberá de ser universal en cuanto a la concesión de los gastos-- que erogue el mismo.

2 - Anualidad.- Este principio consiste en que dicho pre-

supuesto deberá de regir por un año fiscal, es decir por un año natural y que comprenderá del primero de enero al 31 de diciembre, teniendo su fundamento legal en la fracción IV del artículo 74 Constitucional, que obliga al Congreso en su período ordinario a aprobar anualmente al Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.- El de Unidad.- Este principio consiste en que el presupuesto debe obrar en un sólo documento y no en varios, siendo dicha -- unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, constituyendo de esta manera una garantía de orden en el cumplimiento de las mismas.

4.- Especialidad.- Este principio consiste en que el presupuesto no debe de darse por partidas globales o generales sino que -- debe ser detallado para cada caso, mencionando el monto del crédito autorizado. Consecuentemente éste será concreto y determinado en todos los casos.

c).- LA COORDINACION FISCAL FEDERAL

De conformidad con lo establecido por el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas."

El objeto del convenio a que se refiere el precepto legal antes mencionado, es planear y organizar el desarrollo equilibrado de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios. Asimismo se han llevado a cabo en diversas ocasiones convenciones, todas ellas tendientes a lograr fundamentalmente los siguientes propósitos:

1.- Una mejor distribución en los ingresos tributarios entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el fin de que cada uno de ellos pueda llevar a cabo los fines que le son propios.

2.- Corregir y armonizar los respectivos sistemas tributarios a efecto de que produzcan los ingresos que las Entidades requieran para afianzar sus gastos públicos.

"En virtud de que los municipios no tienen plena potestad jurídica tributaria, pues son los Estados los que a través de sus legislaturas los que les autorizan los recursos que deberán satisfacer sus presupuestos de egresos, se les ha venido reduciendo cada vez más las fuentes económicas que pueden gravar. Por ello, siempre ha sido una preocupación de la Federación la de que los municipios cuenten con los recursos económicos suficientes para que puedan satisfacer sus necesidades más apremiantes y por ende, subsistir en forma autónoma." (5)

(5) Margain Manatou Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Universidad Autónoma de San Luis Potosí México 1981. Páginas 257 y 258

Como consecuencia de lo anterior se ha creado la Ley de -  
Coordinación Fiscal, la cual dentro de su artículo 1º. señala:

"Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación, con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, -- establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; -- fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento..."

Ahora bien, en cuanto a la participación que los Municipios percibirán de los ingresos que la Federación obtenga, la mencionada ley manifiesta en su Artículo 6º. que:

"La proporción de las participaciones federales que recibirán los Municipios de los Fondos Generales y Financiero Complementario de participaciones nunca será inferior

al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios."

Por su parte el Art. 8º. de la ley en estudio señala en su segundo párrafo:

"Sólo la Federación otorgará estímulos fiscales en relación con los ingresos federales, los cuales afectarán exclusivamente la percepción neta de la Federación. -- Las entidades no otorgarán estímulos en relación con -- las participaciones que reciban ingresos federales."

Por último el artículo 9º. de la citada ley manifiesta:

"Las participaciones que corresponden a las entidades -- son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas por las enti-

dades por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de las instituciones de crédito con concesiones nacionales de crédito, así como -- para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federa----- ción..."

En virtud de lo anterior podemos concluir que propiamente los Municipios se encuentran atendidos a la participación que la Federa-- ción o las Legislaturas Locales les quieran asignar de allí que se creara la Coordinación Fiscal Federal para el efecto de que existiera la posibi- lidad de otorgarles a aquéllos mayor participación económica respecto de los impuestos federales, que en muchas ocasiones los propios Municipios -- recaban, y con ello no caer en el error de que algunas veces un mismo -- impuesto es gravado por dos o hasta tres autoridades diferentes, evitando con ésto la concurrencia impositiva y logrando así el verdadero fortale-- cimiento de la hacienda municipal. De esta manera Estados como el de -- Oaxaca, que cuenta con el mayor número de Municipios, no se encontrarían en tan precaria situación económica, que no les permite sufragar sus más-- estrechas necesidades, no obstante que algunos de ellos sean ricos en re- cursos naturales o bien en plantas de producción.



CAPITULO IV  
LEGISLACION MEXICANA EN CUANTO  
A LA RECAUDACION FISCAL MUNICIPAL Y FEDERAL

a).- LA CONSTITUCION

Como ya lo hemos mencionado en el capítulo anterior, el Estado cuenta para su recaudación de impuestos con diferentes medios, -- siendo el primero de ellos un acto unilateral y voluntario de los ciudadanos en el que no existe la obligatoriedad de los mismos para cubrirlos. Y el segundo, el acto por el que el estado obliga a los contribuyentes a la aportación de dinero que son los impuestos.

A efecto de lo anterior, nos limitaremos a señalar el contenido de los preceptos jurídicos establecidos en nuestra Carta Magna que regulan dicha situación.

"Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcio--

nal y equitativo que dispongan las leyes."

"ART. 73 El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1º. Sobre el comercio exterior

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

3º. Sobre instituciones de crédito y sociedad de seguros.

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

5º. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica.

b) Producción y consumo de tabacos labrados.

c) Gasolina y otros productos derivador del petróleo.

- d) Cerillos y fósforos
- e) Aguamiel y productos de su fermentación
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza..."

"ART. 131 Es facultad privativa de la Federación gravar -- las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por -- el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohi- -- bir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el inte- -- rior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su pro- -- cedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar -- en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fraccio- -- nes VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la -- Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de -- exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear -- otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las --

exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando --  
lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía --  
del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cual--  
quier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al en-  
viar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su apro--  
bación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

b.- LEYES REGLAMENTARIAS ESTATALES Y  
MUNICIPALES

Estas tienen su antecedente en el Artículo 31 fr. IV de nuestra Carta Magna, el cual establece:

"Son obligaciones de los mexicanos:

IV. 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.

Por lo que a manera ejemplificativa mencionaremos las leyes reglamentarias del Estado de México. Mismas que tienen su fundamento jurídico en lo dispuesto tanto por el artículo 31 Fracción IV de nuestra Carta Magna, así como por lo dispuesto en el artículo 25 fracción I y II de la Constitución del Estado de México, la cual señala lo siguiente:

"I. Inscribirse en los padrones de los impuestos o de los servicios en la forma y términos que determinen las leyes;

II. Contribuir para los gastos públicos del Estado y Municipios que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido -- por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal;"

Ahora bien, señalaremos que estos impuestos se pueden dividir en:

a) Directos.- Los cuales gravan expresamente al causante del impuesto y sus características son:

. "Proporcionan al Estado elementos para elaborar su presupuesto de ingresos, con base en la capacidad económica de los causantes y en el rendimiento del impuesto.

Gravan directamente a la persona, nacional o extranjero, que percibe el ingreso, obtiene o disfruta de la ri

queza, cumpliendo así con un principio de justicia --  
fiscal.

El Impuesto sobre la Renta es el ejemplo más claro, ya que grava a la persona de acuerdo con su capacidad contributiva y, en consecuencia, permite apreciar la intensidad del gravamen, cumpliendo así con el principio de proporcionalidad tributaria." (6)

Respecto de los impuestos directos que percibe el Estado de México mencionaremos los que dentro de su Código Fiscal señala los --  
siguientes:

- 1.- Impuesto sobre producción de capitales;
- 2.- Impuesto predial;

(6) Ordenaín Kunhardt Ignacio, y Escobedo y Escobedo Xavier. La Legislación Fiscal del Estado de México.- 2a. Edición Edit. IEE,S.A. México 1978, Página 19

3.- Impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles;

4.- Impuesto sobre erogaciones y remunerancias al trabajo personal;

5.- Impuesto sobre honorarios por actividades profesionales;

6.- Impuesto sobre fraccionamientos de terrenos.

Asimismo señala la ley en consulta que percibirá impuestos por los siguientes conceptos:

- a) Impuesto sobre venta de alcohol y aguardiente;
- b) Impuesto sobre ingresos por la venta de alcohol y bebidas alcohólicas en botella cerrada.
- c) Impuesto sobre la venta de bebidas alcohólicas al comercio.



- d) Impuesto a la ganadería;
- e) Impuesto sobre la adquisición de azúcar;
- f) Impuesto sobre productos agropecuarios;
- g) Impuesto sobre producción de leche;
- h) Impuesto sobre pasteurización de leche.

Cabe hacer notar en este capítulo que el artículo 73 frac  
ción XXIX, se presta para una mala interpretación, pues por un lado en  
sus incisos b) y g) del inciso 5o. podría existir la posibilidad de que  
los Estados y Municipios pudieran gravar impuesto al tabaco y a la cer-  
veza y con ello existe, en consecuencia, la concurrencia de impuestos.

b) Indirectos.- Son los que gravan una actividad o un he-  
cho generador. Como por ejemplo: La introducción o salida de mercancías,  
la compraventa.

c).- IMPUESTOS ESPECIALES DEL  
MUNICIPIO

De acuerdo a la reciente reforma llevada a cabo al Artículo 115 Constitucional, señala dentro de su Fracción IV: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos

que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Ahora bien, no obstante lo anterior, éstos son contemplados con mayor precisión por la Ley de Hacienda Municipal, por lo que en este caso nos concretamos a señalar únicamente los impuestos a que se refiere la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, considerando que sería reiterativo y posiblemente abundante el mencionar todos y cada uno de los impuestos que señalan las Leyes Hacendarias Municipales de todas las Entidades Federativas.

Los impuestos son:

a).-- Predial sobre terrenos de común repartimiento no sujetos a censo (Los Municipios que por acuerdo del cabildo hayan celebrado convenio de adhesión al Sistema --

Estatal de Coordinación Fiscal, se abstendrá de cobrar este impuesto.

- b).- Sobre anuncios y obstáculos en la vía pública
- c).- Sobre vehículos de propulsión sin motor
- d).- Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos y aparatos accionados por monedas ó fichas.
- e).- Sobre uso de agua de pozos artesianos
- f).- Sobre autorización de horarios extraordinarios a establecimientos que realizan actividades comerciales.
- g).- Los no comprendidos en los numerales precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes -

de liquidación o de pago.

Los derechos o tasas se causan por:

- a).- Alumbrado público;
- b).- Agua potable;
- c).- Drenaje;
- d).- Registro Civil;
- e).- Certificaciones;
- f).- Rastros;
- g).- Corral de concejo;
- h).- Mercados;
- i).- Panteones;
- j).- Estacionamientos en la vía pública;
- k).- Registro y revisión de fierro para marcar ganado y magueyes;
- l).- Alineamiento;
- m).- Numeración;

- n).- Licencias;
- ñ).- Servicios de vigilancia a panteones particulares;
- o).- Servicio de vigilancia a rastros particulares;
- p).- Servicio de vigilancia a estacionamientos de servicio público; y
- q).- Otros.

Las aportaciones de mejoras son:

- a).- Las derivadas de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas; y
- b).- Otras cooperaciones.

Los productos, como se denominan los ingresos patrimonia-

les, se reciben:

- a).- De venta de Bienes Mostrencos;
- b).- De censos, rentas y productos de la venta de Bienes-

propios del Ayuntamiento;

c).- De bosques Municipales.

Los aprovechamientos, que son los ingresos que no pueden-  
reputarse como impuestos, derechos o tasas aportaciones de mejoras o pro  
ductos, se clasifican:

a).- Multas;

b).- Recargos;

c).- Reintegros; y

d).- Indemnizaciones por daños a bienes Municipales.

Por último, considera como participaciones:

a).- En Ingresos Federales

b).- En Ingresos Estatales.

## CONCLUSIONES

Del desarrollo que hemos hecho del presente trabajo, podemos hacer el siguiente análisis, concluyendo en la siguiente manera:

1.- Por lo que respecta a la Epoca Prehispánica, el Municipio Primitivo, en razón de las Asociaciones de Tribus fué netamente de carácter Agrario.

2.- Por lo que respecta a la Epoca Colonial, el Municipio tuvo gran influencia europea, y en consecuencia encontramos instituciones como la de la Hacienda Municipal, en la que ya existe una estructura tanto de las personas que llevaban a cabo en funcionamiento, como los impuestos que se perciban en razón tanto de las actividades de los Ciudadanos como en razón del propio asentamiento de los mismos.

3.- En virtud de que solamente los peninsulares podían ocupar cargos dentro de la Administración del Municipio esto trajo como consecuencia que los criollos tuvieran ciertas inquietudes para desempeñar los cargos necesarios en la Administración Municipal, siendo este



uno de los principales motivos de nuestra Revolución Mexicana.

4.- En el Decreto de Guadalupe, expedido por Don Venustiano Carranza el 26 de Diciembre de 1914 en Veracruz, contempla al Municipio libre. Las presentes bases quedaron consagradas en el Artículo 115 de la Constitución de 1917.

5.- En virtud de la fracción II del Artículo 115 Constitucional, han existido una serie de malas interpretaciones por parte de los Funcionarios Estatales, como de la propia Federación. Siendo a su vez éste el origen por el cual los Municipios del País han sufrido por mucho tiempo una raquítica situación económica.

6.- Por lo que hoy en día las entidades Públicas, Federación, Estados y Municipios tienen diversas necesidades que satisfacer, ya que éstos últimos en ocasiones, en virtud de ser tan bajo el porcentaje que la Federación les otorga, en ocasiones dichas cantidades de dinero no son las suficientes para por lo menos sufragar sus más estrechas necesidades.

7.- Por lo que proponemos que los Municipios perciban -- utilidades en razón de los impuestos que la Federación grava respecto de los recursos naturales a que se refiere los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27 Constitucional, tomando en consideración que muchos de los Municipios que integran nuestro País, son ricos en los diferentes recursos -- naturales a que refiere el precepto legal citado.

8.- No obstante la reciente reforma que se ha llevado a -- cabo al Artículo 115 Constitucional, observamos que aún existen ciertas lagunas como es el Derecho que tienen los Municipios en las participaciones Federales o Estatales, ya que en éstas no se precisa cual será el -- porcentaje que percibirán y, en consecuencia, quedará nuevamente supeditado a las asignaciones que les quiera otorgar tanto las Legislaturas lo cales como los propios acuerdos que autorice el Ejecutivo Federal.

9.- Asimismo consideramos prudente, que los Municipios -- perciban impuestos del que unicamente la Federación obtiene en virtud de lo señalado por el Artículo 117 Constitucional fracción V.

10.- Por último creemos pertinente, que se legisle dentro -  
de las leyes secundarias por parte de cada legislatura local, con el - -  
objeto de que se determine con precisión los porcentajes que deban obte-  
ner los Municipios, dando con ello una verdadera libertad municipal como  
fue deseo del propio apóstol del Municipio Don Venustiano Carranza.

## BIBLIOGRAFIA

1.- ACOSTA POMERO MIGUEL

Teoría General del Derecho Administrativo  
Edit. Porrúa, Tercera Edición, México 1979

2.- BURGOA IGNACIO

Derecho Constitucional Mexicano  
Edit. Porrúa, México 1973

3.- FRAGA GABINO

Derecho Administrativo  
Edit. Porrúa, Decimosexta Edición, México 1975

4.- MARGAIN MANATOU EMILIO

Introducción al Estudio del Derecho  
Tributario Mexicano, Editorial  
Universidad Autónoma de San Luis Potosí

5.- MONTAÑO AGUSTIN

Manual de Administración Municipal  
Edit. Trillas, Primera Edición, México 1978

6.- MORENO DANIEL

Derecho Constitucional Mexicano  
Edit. Pax-México, Cuarta Edición, México 1978

7.- OCHOA CAMPOS MOISES

La Reforma Municipal  
Edit. Porrúa, Tercera Edición, México 1968

8.- ORENDAIN KYNDHART IGNACIO  
ESCOBEDO Y ESCOBEDO XAVIER

La Legislación Fiscal del Estado de México  
Edit. IEE.S.A. Segunda Edición, México 1978

9.- PORRUA PEREZ FRANCISCO

Teoría del Estado  
Edit. Porrúa, Decimosexta Edición, México 1982

10.- PLATON

La República  
Edit. Universidad Nacional Autónoma de México  
Segunda Edición, México 1972

11.- TENA RAMIREZ FELIPE

Derecho Constitucional Mexicano  
Édit. Porrúa, Novena Edición, México 1968

12.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

13.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

14.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO

15.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

16.- LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

17.- LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

18.- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

19.- LEY DE EGRESOS DE LA FEDERACION

20.- LEY DE COORDINACION FISCAL FEDERAL

21.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

22.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION

Tesis Número 16

23.- BANDO MUNICIPAL Y DE BUEN GOBIERNO DE CIUDAD

NETZAHUALCOYOTL, EDO. DE MEXICO.