



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL Y SUS  
FACULTADES TRIBUTARIAS. ESTUDIO DE  
CASO: "JIQUIPILAS, CHIAPAS"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**SANDRA SILVIA GÓMEZ ELIZARRARÁS**

ASESOR: LIC. MARGARITA PALOMINO GUERRERO



MEXICO, D.F.

2004



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.



Alguna vez dije: no se a quien agradecer tantas cosas buenas que suceden en mi vida y sólo vi en mi corazón y me respondí ¡Muchas gracias Dios! Por ponerme en los lugares adecuados y rodearme de personas maravillosas.

A mis papas Fernando y Laura:  
Por ser la principal fuente de fortaleza para alcanzar mis metas, por su comprensión, apoyo y ejemplo que hicieron de mí una profesionalista, me guiaron por el sendero de la verdad; porque aunque estuvimos lejos en cuerpo, siempre estuvieron conmigo en la mente, corazón y alma. Gracias también por la paciencia, el amor y los valores que me sembraron, son mi guía y mi ejemplo a seguir.

A mi hermana Laura:  
Gracias por estar ahí en todo momento, porque la distancia no fue causa de alejamiento y al contrario esto nos unió más, porque aunque eres la menor, siempre fuiste ejemplo de carácter y fortaleza; por haberme apoyado en toda ocasión y haberme brindado amor no solo de hermana sino de amiga y compañera de andanzas.

A mi abuelita Martha:  
Por haberme abierto las puertas de su casa y de su corazón, por todas las noches de desvelo que a lo largo de mis estudios compartiste conmigo; por el amor, paciencia y tolerancia que me brindaste: GRACIAS.

A mi tía Norma:

Por haber sido como mi segunda madre; por todo tú apoyo moral, sentimental y más, que a lo largo de mi vida has dado, eres una gran persona que siempre llevaré en el corazón.

A Israel:

Conocerte fue el destino, ser tu amiga era elección y estar contigo y separarnos estuvo bajo nuestro control. Gracias por haber sido mi apoyo durante estos años, por el aliento para seguir adelante; siempre lo recordaré.

A mis tíos Lucha, Marisela, Gerardo, Karina, Alicia, Martha y David:

Por todo el apoyo moral que a lo largo no solo de mis estudios, si no de mi vida han dado.

A la Lic. Margarita Palomino:

Ya que sin su ayuda no hubiese sido posible la presente, por apoyarme y guiarme en lo que probablemente es la mayor aventura de mi vida.

A la UNAM:

Que a través de la Facultad de Derecho me proporcionaron los medios para mi formación académica, por ser mi segunda casa en donde aprendí casi todo lo que hoy se. Me enorgullezco de ser parte de ésta institución.

"SANDRA SILVIA"

# ÍNDICE GENERAL

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EL MUNICIPIO</b>	
1.    ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	3
1.1  INSTAURACIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	9
1.2  REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917	18
1.3  REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	32
1.4  REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO EN MATERIA TRIBUTARIA	38
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>PAPEL DEL MUNICIPIO EN UN ESTADO FEDERAL</b>	
2.    FEDERACIÓN, ESTADO Y MUNICIPIO	44
2.1  LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL	56
2.2  LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	63
2.3  INGRESOS DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL	80
2.4  SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	89
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>ESTUDIO DE CASO "MUNICIPIO DE JIQUIPILAS, CHIAPAS"</b>	
3.    EL MUNICIPIO DE JIQUIPILAS, CHIAPAS	99
3.1  CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS	114
3.2  CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS	132

<b>3.3 LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE JIQUIPILAS, CHIAPAS</b>	<b>139</b>
<b>3.3.1 INGRESOS MUNICIPALES</b>	<b>144</b>
<b>3.3.2 IMPUESTOS MUNICIPALES</b>	<b>150</b>
<b>3.3.3 DERECHOS</b>	<b>159</b>
<b>3.3.4 PRODUCTOS</b>	<b>165</b>
<b>3.3.5. APROVECHAMIENTOS</b>	<b>168</b>
<b>3.3.6 PARTICIPACIONES</b>	<b>172</b>
<b>3.3.7 FONDO DE APORTACIONES FEDERALES</b>	<b>177</b>
<b>3.4 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE JIQUIPILAS, CHIAPAS</b>	<b>180</b>
<b>3.5 PROPUESTA DE COMPETENCIA TRIBUTARIA</b>	<b>188</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>193</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>196</b>

## INTRODUCCIÓN.

El Municipio de Jiquipilas se encuentra enclavado en el Estado de Chiapas, analizar a Jiquipilas nos interesó ya que en él, desde hace 14 años no se ha presentado ningún cambio, por el contrario, su atraso social y económico es mayor. Esto nos motivo para investigar y conocer la problemática en su Administración, fundamentalmente en el rubro tributario y poder identificar algunas alternativas de solución.

El Municipio es la unidad política más cercana a las demandas de los gobernados, es la célula básica de las sociedades políticas; por lo que a partir de nuestro esquema federalista su importancia es fundamental.

El Municipio recibe ingresos no solo por concepto de impuestos, así tenemos que la Federación asigna recursos a los Estados y éstos a su vez a los Municipios, sin embargo los criterios de asignación son totalmente desproporcionales, y como muestra tomamos el caso de el Municipio de Jiquipilas, en el cual la planeación es inexistente, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no se conocen y el monto de desvío de recursos es del 40% aproximadamente.

Paralelamente identificamos que la falta de recursos es uno de los problemas más graves en el Municipio de Jiquipilas; y que a partir de las aportaciones Federales y Estatales dicho Municipio ha visto un ligero incremento en sus recursos sin ser suficientes, ya que una de las limitantes más fuertes es la dependencia económica de la Federación, con lo que se nulifica la autonomía Municipal.

Por lo que a partir del estudio de campo que realizamos nos planteamos la necesidad de identificar: ¿Por qué si el Municipio es la célula fundamental de

nuestra organización política, no se le dan mayores facultades en materia tributaria?, a lo cual inicialmente planteamos que si el Municipio es la célula fundamental de nuestra organización política y la descentralización caracteriza al Federalismo, entonces deben otorgarse al mismo mayores facultades en materia tributaria.

Situación que a lo largo de tres capítulos desarrollamos:

En el Primero tratamos el concepto y el origen del Municipio así como su regulación en nuestra Constitución.

En el Segundo desarrollamos el papel del Municipio en un Estado Federal, la Hacienda Pública Municipal y su organización.

Finalmente en el Tercer capítulo nos referimos a el Municipio de Jiquipilas, Chiapas aludiendo a su ubicación geográfica, problemática, situación financiera y planteamos algunas alternativas de solución.

A partir de todo lo referido, podemos concluir que el desarrollo del Municipio es premisa fundamental para lograr el desarrollo social y económico del país, pero este no se logrará por decreto o bien, otorgando mayores facultades tributarias al Municipio si previamente no se genera la infraestructura administrativa necesaria, para que las facultades que hasta hoy tiene el Municipio y específicamente el de Jiquipilas, Chiapas se ejerzan con estricto apego a la legislación Federal, Estatal y Municipal.

## CAPITULO I

### “EL MUNICIPIO”

#### 1. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MEXICO

El Municipio es la base de la organización territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República Mexicana. La palabra y concepto jurídico de Municipio, surgió por primera vez en Roma. El vocablo Municipio proviene del latín, que se compone de dos palabras: el sustantivo *manus munare* que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios; y del verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De estos vocablos se debía entender, que a cambio de gobernarse a si mismos los pueblos sometidos por Roma, debían pagar un tributo, en suma el *manus* y el *capere*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El municipio. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 2000. p. 26.

De la conjunción de estas dos palabras surgió el término *municipium*, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para atender los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

El concepto de *Municipe*, hace alusión a gobernantes y a los habitantes de las circunscripciones municipales o *municipia*, término para referirse a las ciudades que en el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.<sup>2</sup>

El diccionario práctico de la administración municipal define al Municipio como: "La entidad político – jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines."<sup>3</sup>

Al Municipio se le ha definido de diversas maneras, Reynaldo Robles Martínez, en su obra el Municipio define al mismo de la siguiente manera: "El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior."<sup>4</sup>

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM afirma que el Municipio es: "La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados

---

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> OLMEDO, Raúl. Diccionario Práctico de la Administración Municipal. Editorial Comuna, 2ª edición, México, 1998. p. 96

<sup>4</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. p. 31

miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación.<sup>5</sup>

Moisés Ochoa Campos, en su obra "La Reforma Municipal" afirma que: "El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local; es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos."<sup>6</sup>

El doctor Carlos Quintana Roldan, en su obra "Derecho Municipal" propone que se defina al Municipio de la siguiente manera: "El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado."<sup>7</sup>

El municipio surge como una necesidad del hombre de agruparse socialmente para hacer posible su convivencia. La existencia de los municipios han tenido profundos cimientos sociales que poco a poco se han desarrollado, nace de la vida en común de los seres humanos, ha sido la forma de gobierno que ha estado mas cerca del individuo.

El principal antecedente del Municipio en México lo encontramos antes de la llegada de los españoles, con los aztecas en los llamados calpullis, era un

<sup>5</sup> Diccionario Jurídico III-UNAM, Tomo correspondientes a letras de la I a la O.

<sup>6</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. La reforma Municipal. Editorial Porrúa, México, 1985, p. 23

<sup>7</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos F.; Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 6

tipo de organización política, económica y social, ocupada por un grupo de familias que se unían por lazos de consanguinidad y que poseían y trabajaban colectivamente la tierra. Para Moisés Ochoa Campos, el calpulli era "un municipio primitivo de carácter agrario"<sup>8</sup>.

Los calpullis eran unidades que tenían autosuficiencia, las familias que lo integraban producían los suficientes bienes para su subsistencia, tenían un sistema de administración comunitaria y con algunos aspectos que coinciden con el Municipio en la actualidad. El calpulli era la célula de la sociedad, como lo es ahora para nosotros el Municipio, era económicamente la base de la propiedad, que procuraba el bienestar de sus integrantes.

Los calpullis no eran elementos aislados ya que constituían clanes y estos a su vez, tribus sustentados en el derecho consuetudinario, en donde se respetaba la jerarquización del poder, e incluso designaban a sus funcionarios.

Los integrantes del calpulli, a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados a pagar un tributo en especie, también estaban obligados a prestar servicios de trabajo. La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como calpullis hubiera y cada uno de ellos se subdividía en tres:

- "a) La asignada para el aprovechamiento de los miembros del calpulli;
- b) La asignada para cubrir los gastos públicos y
- c) La dedicada a usos comunes y que era tierra baldía."<sup>9</sup>

Los calpullis, como alianza de familias, debían tener su propia forma de gobierno, y por lo tanto la más alta autoridad al interior eran los consejos de ancianos, en cuanto a su organización política, dicho consejo estaba integrado

<sup>8</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. p. 32

<sup>9</sup> HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro E. Derecho Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1991. p. 11

por los hombres más ancianos de cada familia, estos consejos tenían el poder social y por lo tanto tomaban decisiones trascendentes para los calpullis. Los miembros de este consejo, designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, judiciales y de carácter administrativo. Había quienes se encargaban de la administración, otros de la distribución del trabajo, de la justicia y otros de las cuestiones sobre la guerra. El cargo de estos funcionarios era vitalicio pero podían removerlos si cometían faltas consideradas como graves. Había también sacerdotes y médicos hechiceros que eran muy importantes en los calpullis, pues los sacerdotes se encargaban de transmitir sus valores religiosos, y los médicos hechiceros de la salud de los miembros de su comunidad.

El consejo del calpulli designaba por elección a sus funcionarios, que tenían facultades ejecutivas, de carácter administrativo y judicial, el cargo de estos funcionarios era vitalicio, pero el consejo podía deponerlos si cometían faltas que fueran consideradas como graves. Algunos funcionarios del calpulli eran:

"1.- El Teachcauah o jefe mayor, que era el de más significativo rango, que debía ser persona prominente, miembro del calpulli. Su elección era de por vida y a su muerte, elegían a otro, el más honrado, sabio y viejo"<sup>10</sup>. Sobre el recaía la administración del calpulli dado que era el representante de su calpulli, sus funciones principales eran la de administrar el régimen comunal agrario, cuidaba el orden y era el encargado de que se impartiera justicia.

2.- El tecutli, quien también tenía su cargo por elección del consejo, pero este era por tener meritos de guerra, su cargo no podía ser heredado, era el jefe militar de su calpulli. "Era el encargado militar del calpulli, sus funciones eran: adiestrar a los jóvenes y dirigir a sus tropas en caso de guerra."<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. p. 34

<sup>11</sup> HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro E. Op. Cit. p. 11

- 3.- "los tequitlanos, que era el encargado de dirigir el trabajo comunal."
- 4.- "Los calpizques, eran los encargados de recaudar el tributo."
- 5.- "Los tlacuilos que eran los escribanos o pintores de jeroglíficos que llevaban la cuanta de los hechos del calpulli."
- 5.- "Los topiles, que ejercían oficios de gendarmería."<sup>12</sup>

Los calpullis estaban formados por lazos de parentesco, estaban ligados entre sí, existía también la tribu, que era una liga de calpullis el cual contaba con el consejo tribal que elegía al gobernador de la tribu, al jefe que se le denominaba tlatoani; así mismo nombraba a su jefe militar, denominado tecatecutli.<sup>13</sup>

De lo anterior podemos observar que los calpullis se formaban por clases sociales, esto se debía a la especialización del trabajo; lo cual nos hace considerar en buena medida que el calpulli es un antecedente muy notorio de lo que es el municipio en la actualidad.

Para el doctor Quintana Roldan "El Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y la religión"<sup>14</sup>

Así mismo, Teresita Rendón Huerta afirma que "El calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero es incorrecto equipararlos."<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. p. 35

<sup>13</sup> HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro E. Op. Cit. p. 12

<sup>14</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. p. 47

<sup>15</sup> RENDÓN HUERTA, Teresita; Derecho municipal. Editorial Porrúa, México, 1985, p. 90.

En mi opinión, el caluplli es en buena medida la base de instituciones que actualmente tenemos vigentes, como lo es el ejido y principalmente el Municipio, ya que ambos surgen como una necesidad del hombre de agruparse para hacer posible su convivencia y protección, nacen de la vida en común, ambos son producto de la unión de varias familias ligadas entre sí entre lazadas por el vínculo de hábitos, propiedades, cargas. Además el caluplli estuvo organizado políticamente con base al respeto a su autonomía interior y a su actividad económica, además designaban a sus propios funcionarios los cuales tenían diferentes atribuciones públicas, lo que se hace actualmente en el Municipio.

## **INSTAURACIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.**

El 12 de octubre de 1492, empieza la llamada era de colonización, con la llegada de Cristóbal Colón al denominado Nuevo Mundo, que trae como consecuencias la imposición de costumbres, religión e instituciones. Colón toma posesión a nombre de sus reyes y empieza a introducir costumbres e instituciones españolas. Al descubrir el 5 de diciembre de 1492 la Isla de Quisqueyá, Colón decide nombrarla "la Española", y es ahí donde se inicia la colonización al fundar poblados y ciudades que permitieran la expansión legal del imperio.

Diego Velásquez era el gobernador de Cuba le confía a Hernán Cortés la tercera expedición para explorar tierra de occidente, estas expediciones eran costeadas por particulares, los cuales les proporcionaban lo necesario para el viaje, esto a cambio de compartir el botín que se obtuviera. Esta tercera expedición de Cortés fue subsidiada en gran parte por el gobernador Velásquez, quien invirtió toda su fortuna en dicha expedición.

La corona se limitaba a autorizar la expedición, las condiciones eran establecidas en las denominadas capitulaciones. Como Cortés no cumplía con todas las condiciones establecidas, el gobernador Velásquez le entrega un pliego de obligaciones que Cortés debía cumplir a lo largo del viaje, como catequizar a los indios de Cozumel en la verdadera fe; inquirir sobre la existencia de los españoles en Yucatán, guardar lo que se había rescatado en arcas de tres llaves, etc.

Diego de Velásquez confirma a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición, que era destinada a explorar las tierras que estaban al Occidente, suscribieron un convenio bilateral que fue legalizado por los frailes gobernadores de la isla Española. Ya por su recorrido en la Isla de Cuba cuando se estaban ultimando los detalles de la expedición, Velásquez se arrepiente del trato hecho con Cortés, por lo que este último evadía a los enviados por el gobernador Velásquez, ya que éste pretendía aprehenderlo y quitarle el mando. Así, con estas condiciones Cortés el 16 de febrero de 1519 se lanza a la aventura.

Por muchos incidentes, como lo fueron las circunstancias climáticas, las naves de Cortés desembarcan en lo que ahora es San Juan de Ulúa y en la bahía de Veracruz. No era la primera vez que se pisaba este continente, pero esta expedición causaba muchas tentaciones debido a las noticias que pronto se confirmaron de las riquezas que habían. Los conquistadores, en muchas ocasiones, debieron actuar por cuenta propia, pero siempre en representación del rey de España.

Mientras tanto, en Cuba, el gobernador Velásquez organizaba una cuarta expedición que estaría al mando de Pánfilo Narváez, quien tenía la consigna de destituir a Cortés por la fuerza. Cuando Cortés se entera de esto, su ambición lo lleva a preparar un plan, sirviéndose de la institución más respetable,

estableciendo el primer Ayuntamiento en la América continental, éste era un medio apropiado para legalizar las pretensiones de Cortés, ya que al fundar un Ayuntamiento éste podía darle una nueva investidura que el gobernador de Cuba no podría anular.

Es así cuando el 22 de abril de 1519, Hernán Cortés, a nombre del Rey don Carlos funda en nuestro territorio el primer Ayuntamiento denominado La Villa Rica de la Vera Cruz, el nombre se debe a que ese día era viernes santo y se conmemoraba la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo, esto es el primer paso de la organización del Municipio en el Continente Americano. Éste primer Municipio fue el producto de la artimaña jurídica de Cortés y que lo legítimo del mando de aquella expedición, Cortés que tenía algunos estudios en Derecho, se apoya en el contenido de las Siete Partidas, que vinculaban al rey con los ciudadanos directamente sin que existiera una autoridad intermedia en aquellas cosas que beneficie el interés de la corona.<sup>16</sup>

Con la fundación de este Ayuntamiento, la armada se transforma en un Municipio español gobernado democráticamente por un Cabildo, es así que se nombran: Alcaldes, Regidores, Alguacil Mayor, Procurador General, el Escribano del Ayuntamiento, etcétera. El primer Ayuntamiento se integró, como lo afirma Antonio Solís, de la siguiente manera: "Salieron por Alcaldes: Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores: Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; y por alguacil mayor y procurador general: Juan de Escalona y Francisco Álvarez chico."<sup>17</sup> Esto en la Villa Rica de la Vera Cruz.

La creación del Municipio, bajo las reglas del Fuero de Castilla, legitimó a Cortés el mando de la expedición. Como quiera entenderse, triquiñuela o ficción

---

<sup>16</sup> CFR OCHOA CAMPOS, moisés. Op. Cit. y HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro E. Op. Cit.

<sup>17</sup> SOLÍS DE, Antonio. Historia de la conquista en México. Editorial Cosmos, México, 1977, p. 85

o aguda perspicacia jurídica constituyó el acto que dio origen y legitimaba la conquista de nuestro territorio.

Hay autores que afirman que el segundo Municipio establecido por Cortés en tierras mexicanas, fue en la ciudad de México inmediatamente después de la caída de la gran Tenochtitlán, hacia el año de 1520, y otros autores como, el Dr. Quintana Roldan en su obra "Derecho Municipal" y Ochoa Campos en su obra "La Reforma Municipal", afirman que el segundo Municipio "se funda el 15 de Agosto de 1520 en la población de Tepeaca, ahora Estado de Puebla, denominándolo Villa de Segura de la Frontera"<sup>18</sup>, aunque estos no niegan la creación del Municipio en la antigua Tenochtitlán, pero lo toman como el Tercer Municipio, conocido como "el primer Ayuntamiento Metropolitano"<sup>19</sup>

Los primeros Municipios coloniales surgen, no como una organización política que fueran producto de las exigencias locales, sino como una institución Jurídico-política base de la dominación, como un título legalizador de los conquistadores.

Cuando en 1519, que Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, se integró el primer ayuntamiento en las colonias de América; desde ese momento encontramos la combinación de elementos prehispánicos e hispánicos, aunque con una preponderancia de los segundos. Aunque no desapareció la forma de organización local, conocida como calpullis.

El gobierno y la organización locales cobraron una importancia fundamental en la época colonial, para el conquistador constituyó un elemento básico en el proceso de consolidación de nuevos descubrimientos.

---

<sup>18</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. P. 53

<sup>19</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit. P. 98

A las poblaciones que se fueron fundando con posterioridad, se les dio el carácter de Municipios, para fortalecer el dominio español, Cortés sabía que había que lograr un arraigo, una identidad de los vecinos del Municipio por lo que dicta una serie de disposiciones en 1524 y 1525, que fueron Ordenanzas, que se conocen como "Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525"<sup>20</sup> o bien, como "Plan Municipal"<sup>21</sup> que regulaban la organización de la vida política y administrativa del Municipio, que pretendían fortalecer la vecindad, así obligaba a los vecinos de los Municipios a establecerse de una forma permanente, los españoles debían residir en el país durante ocho años, porque si no perderían todo lo que habían adquirido. Regulaba también la obligación de hacer el servicio militar para los españoles. Regulaba planes agrícolas; organizó el gobierno, nombrando autoridades tales como que cada villa debía tener dos alcaldes, uno del orden civil y otro del orden criminal; estableció penas.

Cada ciudad principal en la Nueva España formaba un Municipio y su dispositivo local estuvo conformado por los Cabildos, que los hubo de españoles y después de indígenas. El Cabildo, como organización política de la vida local fue inherente al proceso de conquista, a la política de la población y a la fundación de ciudades, villas y pueblos, de lo que se desprende que los antecedentes del moderno Municipio. En un principio, los funcionarios de los cabildos correspondían a los de sus descubridores o fundadores, después hubo la designación real mediante la enajenación o venta.

Cortés había centralizado el poder en su persona y territorialmente en la Ciudad de México, pese a que se había declarado residencia del virrey. Los Cabildos del Ayuntamiento de celebraban en casa de Cortés. Mientras que no había sido declarado gobernador y capitán general de la nueva España, los Municipios sostuvieron a Cortés.

---

<sup>20</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. p.78

<sup>21</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. P. 54

Cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un Municipio que estaba representado por su Cabildo y éste dependía a su vez del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor. Como señala Ochoa Campos "Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son Justicia y Regidores"<sup>22</sup>. Las funciones que debían desempeñar los Cabildos eran la ejecución de justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores. Quien presidía al Cabildo era el gobernador o el corregidor.

Las principales atribuciones del Ayuntamiento eran muy variadas, así, redactaban sus propias ordenanzas municipales, la administración de los asuntos de sus localidades, planificación urbana; obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de sus caminos; la repartición de los solares y la traza de la ciudad; la atención de los servicios públicos como salubridad, agua, alumbrado; vigilancia de mercados, ventas y mesones; fiestas y ceremonias; prevención social; se encargaba de la recaudación de tributos locales, principalmente. La Iglesia tenía a su cargo el servicio de hospitales y cementerios. "Los cabildos, para poder cumplir con todas estas funciones, disponía de dos clases de bienes: los comunales y los propios"<sup>23</sup>.

Ochoa Campos señala que el ayuntamiento estaba presidido por:

"El corregidor, que constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores.

Un Alférez Real.

Un Procurador General.

Un Alguacil Mayor.

Un Síndico.

---

<sup>22</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit. P. 141

<sup>23</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. P.83

Otros de los cargos dependientes del Ayuntamiento y cuyos titulares se nombraban en cabildo eran: los Diputados de los Pobres.

El Obrero Mayor.

Los Diputados de Fiestas.

Los Diputados de Policía.

Los Diputados de Alhóndiga y Pósito.

Un Contador.

Un Mayordomo de Propios y Rentas.

Dos Regidores llamados Fieles Ejecutores.

Un Fiel.

Un Vendedor del Matadero.

Todos estos funcionarios, atendían las funciones ordinarias de la competencia del Cabildo, y éste en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario."<sup>24</sup>

Un aspecto muy importante era en materia hacendaria, en su Hacienda Pública Municipal, como ya se había mencionado, el Cabildo, para cumplir con todas sus obligaciones, disponía de dos clases de bienes: los comunes y los propios. Lo que dejaba importantes recursos para el sostenimiento de los Municipios, era la explotación de esos bienes.

Eran del común las fuentes y las plazas donde se hacían las ferias, los mercados, los arenales, los montes, las dehesas y otros lugares semejantes a esos que eran establecidos y otorgados para el pro comunal de cada ciudad o villa o castillo u otro lugar. Estos bienes eran del disfrute común de los vecinos, excepto los que por su propia naturaleza se requerían para uso exclusivo como lo eran los hospitales, las escuelas y las casas de cabildo. Estos bienes comunes no representaban realmente una fuente de ingresos para el Consejo Municipal.

---

<sup>24</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pp. 146 y 147

Robles Martínez, en su obra "El Municipio" señala que "Los bienes propios eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para gastos públicos. El emperador Carlos V confirmó la costumbre de otorgarles tierras a los Municipios en calidad de inalienables para que aplicaran la renta o los productos a los gastos municipales, ordenados por Cédula del 25 de junio de 1513, que los adelantados, gobernadores o virreyes fueran los encargados de señalar y entregar las tierras a los Municipios para tal efecto."<sup>25</sup>

Además de estos bienes como fuente de ingresos, la Hacienda Municipal se completaba con los Arbitrios, que servían para cubrir los servicios públicos. Ochoa Campos señala que "los arbitrios consistían en:

- 1.- Sisas: que era un impuesto destinado a determinada obra o servicio.
- 2.- las derramas o repartimientos: que como todos los arbitrios, solo podían decretarse con especial autorización del rey. Por ningún concepto se permitía imponer derramas a los indios, a quienes solo podía gravárseles por los Cabildos, para la construcción de puentes que fueran necesarios para los mismos indios.
- 3.- Contribuciones.
- 4.- Concesiones: que consistían en rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades."<sup>26</sup>

La función municipal se baso, además en los llamados:

- a) Pósitos, que eran fondos pecuniarios que tenían el carácter de previsión social, que tenían por objeto el prevenir eventualidades o calamidades públicas de aquellos tiempos. Éstos pósitos estaba constituido por un fondo para comprar maíz, trigo y cebada u otros granos, los pósitos estaban al cuidado del ayuntamiento.

---

<sup>25</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. P. 83

<sup>26</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pp. 161 y 162

b) Las Alhóndigas: que operaban como almacenes de granos y semillas, era ahí donde se regulaba el precio de estos productos. Estas alhóndigas son "un precedente importante de las facultades del Estado en la planeación económica y en la regulación de precios y control de mercado"<sup>27</sup>

Ahora bien, el Cabildo como ya se había mencionado, tenía diversas funciones, así pues tenía además una función legislativa, por lo que fue fuente del derecho, esto a través de las Ordenanzas. Las primeras ordenanzas fueron las de Cortes de 1524 y 1525. Debido a que no existía una ley general que pudiera regular la vida en general de los Municipios, se dejó cierta libertad a las autoridades locales para que regularan su vida vecinal. Los aspectos de carácter social, eran regulados a través de disposiciones y acuerdos que eran de observancia general que se encontraban principalmente en las ordenanzas. Éstas regulaban la organización y la vigilancia de los gremios, las actividades comerciales, la sanidad y la seguridad.

Así mismo también tenían una función judicial, así, "en las ordenanzas de 1525 se disponía que en cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal. Los alcaldes conocerían de las causas civiles y criminales, excepto en casos de pena de muerte y mutilación. En causas de indios, sólo podían formar la instrucción, aprehender a los culpables y mandarlos con el alcalde mayor. Los alcaldes eran nombrados por los regidores, pero una vez nombrados, a falta de funcionario real, presidían el Ayuntamiento."<sup>28</sup>

Podemos observar que en el proceso de la conquista de México, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, ya que su creación fue una verdadera garantía de la institucionalización de lo que era el poderío español sobre los pueblos indígenas. Con el paso del tiempo hubo una

---

<sup>27</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. P. 59

<sup>28</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. P. 85

imposición de diversas instituciones y funcionarios españoles, lo que dio lugar a la fusión de la población española e indígena y esto mismo fue provocando el fortalecimiento del Municipio Mexicano.

## **1.2 REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

Para poder hablar de la regulación del Municipio en la Constitución del 1917, es necesario hacer referencia a la normatividad anterior a dicha constitución, por lo que haré una breve semblanza de dichas normatividades. Como sabemos, ya iniciado el movimiento de independencia de 1810 se comienza a formular el marco jurídico de lo que sería la nueva organización política mexicana, en esta etapa de independencia, la figura del Municipio juega un papel importante. Así pues, veremos las diversas regulaciones en relación al Municipio:

### **Constitución de Cádiz de 1812.**

Como sabemos, ésta Constitución española es considerada como un de los antecedentes más importantes en nuestro país ya que tuvo una influencia bastante marcada en cuanto a la estructura jurídica del Municipio mexicano. Su realización fue promovida por el sector liberal español, fue promulgada el 12 de marzo de 1812 y aunque tuvo una efímera vigencia (Ochoa Campos dice que: "tres meses tan sólo permaneció en vigor en México"<sup>29</sup>) regulaba *ampliamente al Municipio, en donde por primera vez hubo ayuntamientos constitucionales elegidos por ciudadanos y desapareció la división entre República de indios y las ciudades españolas. También provocó la multiplicación de ayuntamientos.*

---

<sup>29</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. P. 226

"Ésta constitución regulaba al Municipio en su Título VI, capítulo I, "De los Ayuntamientos", en los artículos del 309 al 323<sup>30</sup>, y es aquí donde se establece la cimentación más sólida en los principios jurídicos que normaron la organización del Municipio.

Esta constitución regulaba:

Al Ayuntamiento como órgano de gobierno, lo presidía un Jefe Político — donde hubiere— o por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.

La existencia del Ayuntamiento en todo lugar que excediese de mil almas (Art. 310).

Establecía la integración del Ayuntamiento por número de regidores de acuerdo al número de habitantes (Art. 311).

El sistema de elección popular directa (Art. 312).

El ejercicio de las funciones por un año (Art. 312).

La no reelección de los funcionarios municipales (Art. 316).

Implantó a los jefes políticos, que con el régimen de centralización quedan sometidos los Ayuntamientos, por lo cual pierden su autonomía, ya que controlan el gobierno local y con esto, su hacienda.

#### **Constitución de Apatzingán de 1814.**

También es conocido como el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Esta constitución no se refiere al Municipio de una forma particular, pero de manera indirecta dentro del capítulo XVII que se denomina "de las leyes que se han de observar en la administración de justicia"<sup>31</sup> en su artículo 208, en donde se conserva lo que en aquella época impera en lo relativo al régimen Municipal.

---

<sup>30</sup> Constitución Política de la Monarquía Española. Imprenta Real. Promulgada en Cádiz en 1812. pp. 93-102.

<sup>31</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1980

Otros ordenamientos tampoco regulan de manera particular al Municipio, como en los Sentimientos de la Nación, ni en el Plan de Iguala, en los Tratados de Córdoba.

#### **Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.**

Éste documento se suscribe en la ciudad de México el 18 de Diciembre de 1822, aquí se establecen diversas cuestiones Municipales como lo son:

Las elecciones de los Ayuntamientos (Art. 24).

Señala, además que en cada capital de provincia habría un jefe superior político, el cual sería nombrado por el emperador (Art. 44).

Además dice que los Jefes políticos debían exigir a los Ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones (Art. 54).

Señala así mismo que las poblaciones pequeñas tendrían 1 o 2 alcaldes, 1 o 2 regidores, 1 o 2 síndicos elegidos por su vecindario, pero a discreción de los jefes políticos (Art. 92).

#### **Constitución Federal de 1824.**

Esta es la primera Constitución Federal del país, fue promulgada el 4 de octubre de 1824. Esta Constitución habla de manera indirecta lo referente al Municipio, pero da libertad a los Estados para organizar su gobierno y administración interior Sin embargo, ni la regulación federal, ni la de los estados le tomaron en cuenta o legislaron. Sólo podría ser aplicable de manera indirecta el Artículo 161, el cual decía: "que cada uno de los Estados tiene la obligación: I.- de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva"<sup>32</sup>, con base en dicho artículo es que comienzan a aparecer las primeras Constituciones de los nacientes Estados, siguiendo el modelo de la Constitución de Cádiz.

---

<sup>32</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. P. 66

### **Constitución de 1836.**

Esta Constitución es también conocida como las Siete Leyes Constitucionales, debido a que se divide en siete estatutos, las cuales establecían las bases del funcionamiento del nuevo régimen centralista. La primera de estas leyes se promulga el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes se publicaron juntas el 30 de diciembre de 1836.

En la Sexta Ley Constitucional se regulaba la división del territorio de la República y el Gobierno interior de sus pueblos, es así que se consagra constitucionalmente a los Ayuntamientos, establecía que la República se dividiría en departamentos, estos departamentos en Distritos, los cuales a su vez se dividirían en Partidos. En esta Ley, en su artículo 25 establecía obligaciones a los Ayuntamientos, como el de la seguridad, de asistencia, de salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas.

Ésta es la primera Constitución que regula directamente el Municipio, pero la libertad de los Municipios era relativa porque se centraliza el poder y los Ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. La vigencia de esta constitución fue efímera y es así que "en octubre de 1839 se declararon desaparecidos los poderes a excepción del judicial y se autorizó la reforma de la Constitución, apareciendo el mismo año el proyecto de reforma, la que en el aspecto Municipal tenía una innovación en el sentido de que el Ayuntamiento lo integrarían sólo corregidores y síndicos que se renovarían por tercios cada dos años."<sup>33</sup>

### **Bases orgánicas de 1843.**

Las cuales fueron sancionadas el 12 de junio de 1843 y se publican el 14 de junio. Respecto del Municipio, sólo habla en los artículos 4 y 134. El artículo 4º habla de la división de la república, que sería en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. "Y en su artículo 134 "de las facultades de

---

<sup>33</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. P.95

las asambleas departamentales", en su fracción X dispone "hacer la división política del territorio del Departamento, establecer Corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural"; en la fracción XIII señala: "Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades."<sup>34</sup>

#### **Constitución de 1857.**

Esta Constitución precisa la organización del país en una República Representativa, democrática y Federal, teniendo como base su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que hubiese autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado, en su artículo 109, el cual resulta precedente del artículo 115 Constitucional actual en cuanto a la materia Municipal. En su artículo 117 establecía que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados, y es por esto que los asuntos municipales se regularon como cuestiones locales de los Estados, pero como vemos, éste artículo es el precedente de nuestro actual artículo 124 Constitucional

#### **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.**

Emitido el 10 de abril de 1865 por el emperador Maximiliano de Habsburgo, dado en el Palacio de Chapultepec, instauró un régimen policíaco de control absoluto, subprefectos y alcaldes, dejando los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local. Este estatuto establece, entre otras cosas:

Que cada población contaría con una administración local propia proporcional al número de sus habitantes (Art. 36).

---

<sup>34</sup>Ibidem., p. 113

Que esta administración estaría a cargo de los Alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales (Art. 37).

Que los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales (Art. 38).

Que el emperador decretaría las contribuciones municipales (Art. 40).

### **El municipio en el Porfiriato.**

La extinción del impero de Maximiliano, trajo consigo la restauración de la República y el Porfiriato. La dictadura del General Porfirio Díaz somete al país durante treinta y cuatro años. "Las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los Municipios."<sup>35</sup> Se entró en la fase de la era de los jefes políticos, instrumento básico de centralización; con ello el municipio se vio supeditado a las autoridades distritales y estatales. Los ayuntamientos tenían restringidos sus actos en diversos ramos, como en el manejo de sus presupuestos y en las elecciones populares. Durante el porfiriato se descuidó el aspecto político y la representatividad en favor del desarrollo agrícola e industrial, del fomento de los ferrocarriles y de obras públicas, y de la eficacia administrativa.

Las relaciones municipales, que estuvieron violentadas y sujetas a los propósitos del centro, fueron parte de las condiciones que atizaron el cambio social al concluirse la primera década del presente siglo. Las inconformidades tendientes a propiciar el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los sectores rurales, colocaron el poder y la autonomía municipal como uno de los aspectos básicos que empujaron la gesta revolucionaria.

El municipio a principios de este siglo estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta, lo que dio como resultado uno de los postulados de la Revolución: El Municipio libre.

---

<sup>35</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. P.71

### **La Constitución de 1917.**

Es en el Congreso constituyente de 1916 y 1917 cuando se elabora el artículo 115 de la Constitución. La Constitución, producto de la revolución de nuestro pueblo, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, tuvo diputados sobresalientes en el ámbito municipal, como: Hilario Medina y Heriberto Jara.

Iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, el primero de mayo de ese año, el Municipio ocupa el sitio más importante en la vida política, social, jurídica y económica de México.

**El texto original del artículo 115 constitucional, aprobado por el Constituyente de 1917, fue el siguiente:**

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

II. 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 a sus necesidades;

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales,

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutes o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección."<sup>36</sup>

#### **Texto vigente del Artículo 115 constitucional.**

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes pero los que tengan el

---

<sup>36</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. pp. 87, 88

carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los

particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

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

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las

órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX.- Derogada.

X.- Derogada.

Podemos observar que para poder llegar a lo que fue el texto original del artículo 115 de la Constitución de 1917, el constituyente tuvo ideales que para su época fueron innovadores, Carranza fue uno de los revolucionarios que concreto mayormente soluciones al problema Municipal, fue él quien establece principios sobre los cuales habría de desarrollarse el Municipio mexicano, es Carranza quien afirma que "El Municipio independiente es una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida Municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que d ordinario han demostrado los gobernantes y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de una manera bastante

aceptable.<sup>37</sup> Carranza, con su exposición de motivos, tuvo grandes ideales sobre el Municipio y que considero que tienen gran relevancia a la vida actual del Municipio, porque da las bases sobre los que se rige actualmente, no solo de manera política, si no también en materia hacendaria.

En este artículo 115 de la Constitución de 1917 se habla por primera vez de la autonomía Municipal, lo que se traduciría a darse sus propias reglas dentro de los lineamientos establecidos en la Constitución de los Estados.

Otro gran constituyente que defiende el ideal del Municipio, y que tiene gran importancia debido a que habla de la materia hacendaria del Municipio, es Heriberto Jara ya que señaló en el debate en el constituyente de Querétaro, que "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada."<sup>38</sup> Situación con la que estamos totalmente de acuerdo y confirmamos hoy en día con el control político que la Federación ejerce vía participaciones federales.

### **1.3 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.**

La vida histórica y política de México han llevado a realizar diversas reformas al artículo 115 constitucional, en base a las necesidades del País y del Municipio como célula fundamental de éste, en éste punto enunciaré las diversas reformas que en orden cronológico son:

#### **Primera Reforma:**

El presidente de México era Plutarco Elías Calles.

Ésta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 20 de Agosto de 1928.

---

<sup>37</sup> Carranza. Citado por ROBLES MARTÍNES, Reynaldo. Op. Cit. pp. 127, 128

<sup>38</sup> Heriberto Jara, citado por ROBLES MARTÍNES, Reynaldo. Op. Cit. p. 129

Contenido de la Reforma: Reducción del número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para Estados con población menor de 400,000 habitantes; nueve en aquéllos cuya población excede de este número y no llegue a 800,000 habitantes y, once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 constitucional. Cabe señalar que esta reforma no se refería a los Municipios.<sup>39</sup>

### **Segunda Reforma:**

El presidente de México era Abelardo Rodríguez.

Ésta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933.

Contenido de la Reforma: Se establece la elección directa de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales.

El principio de la no reelección se fortalece al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el periodo inmediato. Se dispone también que los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

Se cambia el requisito de vecindad en el Estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser Gobernador.

Se reformo y adicionaron los incisos a y b y cinco párrafos más al artículo 115 constitucional. Como podemos observar, en esta reforma tampoco se habla de Municipios.

### **Tercera Reforma:**

El Presidente de México era Manuel Ávila Camacho.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 8 de Enero de 1943.

---

<sup>39</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>

Contenido de la Reforma: Ampliación en la duración del cargo se gobernador de Estado de cuatro a seis años.

Esta reforma fue al párrafo III del artículo 115 constitucional, y como vemos tampoco se habla del Municipio.

#### **Cuarta Reforma:**

El Presidente de México era Miguel Alemán Valdés.

Esta Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 12 de Febrero de 1947.

Contenido de la Reforma: Participación de la mujer en las elecciones municipales: se les concede el derecho a votar y ser votadas.

Esta reforma trataba de asegurar la participación política de la mujer en las elecciones Municipales, en las funciones relativas a la designación de los miembros del Ayuntamiento, tanto para elegir a los munícipes o regidores como para ser nombradas para estos cargos. A partir de estas reformas se empieza a tomar en cuenta a los Municipios.

En ésta reforma se adicionó con un párrafo segundo a la fracción primera, pasando el anterior a ser párrafo tercero.

#### **Quinta Reforma:**

El Presidente de México era Adolfo Ruiz Cortínez.

Esta Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 17 de Octubre de 1953.

Contenido de la Reforma: Se deroga la disposición que concede el voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

Vemos que se derogo el segundo párrafo de la fracción I y reformo el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción. El motivo de ésta reforma era que se incorporaba al artículo 34 Constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer para que participara en las actividades político electorales del País.

#### **Sexta Reforma:**

El Presidente de México era Luis Echeverría Álvarez.

Esta Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 6 de Febrero de 1976.

Contenido de la Reforma: Establece la facultad de Estados y Municipios para legislar la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y contribuciones en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.

Esta reforma se da para adecuar el artículo 115 constitucional a lo que estipulaba el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, sobre la regulación de asentamientos humanos. En esta modificación se adicionaron las fracciones IV y V.

#### **Séptima Reforma:**

El Presidente de México era José López Portillo.

Esta Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 6 de Diciembre de 1977.

Contenido de la Reforma: Introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y, del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que tuvieran una población de 300,000 o más habitantes.

En esta reforma se adicionó la fracción III con un último párrafo.

#### **Octava Reforma:**

El Presidente de México era Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 3 de Febrero de 1983.

Contenido de la Reforma: Se asegura al Municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno en los siguientes términos:

a) Las legislaturas locales podrán suspender Ayuntamientos, declarará que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la Ley Local prevenga. Asimismo se les confieren

facultades para designar a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

b) Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el Estado a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

c) Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.

d) Intervención de los Municipios, con el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

e) Derecho de los Municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones Federales, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Esta reforma trató de que los Municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales pudieran establecer su patrimonio y poder así conseguir su independencia económica. Se pensó en dar un avance financiero a los Municipios. Esta reforma sienta las bases para una transformación y un fortalecimiento en la vida Municipal.

#### **Novena Reforma:**

El Presidente de México era Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987.

Contenido de la Reforma: Se depuran los lineamientos estrictamente municipales, en relación con otras cuestiones del derecho local en general, al derogarse los lineamientos en relación con la reforma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y Estados para la ejecución y operación

de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al nuevo artículo 116.

#### **Décima Reforma.**

El Presidente de México era Ernesto Zedillo Ponce de León.

Esta Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 23 de Diciembre de 1999.

Contenido de la Reforma: Establecen el reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva; asociación de municipios más amplia; precisiones respecto de los ingresos municipales, y reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional. Se reconoció en el código político la facultad de los ayuntamientos para emitir disposiciones de carácter general, subordinándose a las "bases normativas" que emitiesen las correspondientes legislaturas locales.

Se reformaron los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; la reforma al párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero y un cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a, c, g, h, e i, se adiciona un párrafo tercero de la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV, y, por último se reforman las fracciones V y VII.

#### **Décima Primera Reforma.**

El presidente de México era Vicente Fox Quesada.

Esta Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 14 de Agosto de 2001.

Contenido de la Reforma: se adiciona un último párrafo a la fracción III, que se refiere a las comunidades indígenas, y ese párrafo dice textualmente:

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Vemos que el artículo 115 ha tenido muy variadas reformas todas ellas encaminadas al fortalecimiento del Municipio, aunque una de las principales reformas que ha sufrido dicho artículo es la de 1983. Pero aunque las reformas hayan sido muchas, considero que aún falta mucho para que el Municipio tenga la verdadera autonomía de la que tanto se habla, hace falta mucho para que se llegue si no al Municipio perfecto, si a un Municipio que sea realmente autónomo, un Municipio fortalecido, un Municipio que pueda subsistir sin grandes problemas como los tiene actualmente, sin los grados de marginación y de retraso que Muchos de los Municipios de nuestro País (52.7%)<sup>40</sup> se encuentran sometidos y que viven así día con día.

#### **1.4 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO EN MATERIA TRIBUTARIA.**

Como ya vimos, el artículo 115 constitucional ha sido reformado en once ocasiones, desde su texto original hasta la fecha, pero no todas las reformas están encaminadas a la materia tributaria, así que me enfocaré a las reformas que realmente tienen un impacto en la materia de mi interés, que es, desde luego, la tributaria. Y sólo hablare de los puntos directamente relacionados a la materia tributaria.

Así pues, vemos que la primera de las reformas que tienen impacto en materia tributaria, es la octava, que fue realizada en 1983, esta reforma representa el avance más importante en toda la historia del Municipio mexicano, de hecho se cambió casi por completo el texto de el artículo 115 constitucional,

---

<sup>40</sup> [http://www.conapo.gob.mx/m\\_en\\_cifras/4.htm](http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/4.htm)

en esta reforma se fija expresamente la fuente de los ingresos municipales, como son contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente, es importante también porque enumera los servicios públicos a cargo de los municipios; con todo y lo que se pueda cuestionar, dejó a la legislatura de los Estados la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de los municipios, pero a favor del fortalecimiento municipal, le otorgó a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos. Da el margen para crear las empresas paramunicipales. Pero también podemos ver que hay ciertos pasos hacia atrás en la facultad fiscalizadora de las legislaturas en materia de ingresos.

Por lo que podemos observar que esta octava reforma, tiene gran trascendencia, vemos que tiene mucho contenido en la parte tributaria, como cosas buenas como cosas malas. Así ya se hablaba de que el Municipio podría manejar su patrimonio, habla de cómo se formaría dicho patrimonio, que sería de los rendimientos de los bienes que les pertenecieran, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecieran a su favor .

De las cosas malas que podemos observar en nuestra opinión, es el hecho de que de deja en Manos de las Legislaturas Locales la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos, creo que esto es un freno muy grande, claro que como todo tiene ventajas y desventajas pero si lo llevamos a la realidad, es casi un hecho que les aprueben dichas leyes sin modificaciones, eso es lo que consideramos incorrecto, debería hacerse de manera conjunta Estado, Municipio.

Y como ya mencioné, enumera los servicios públicos que tendría a su cargo, ya que anteriormente no se habían definido con precisión la acción municipal sobre éstos y era necesario ya definir cuales serían los servicios a su

cargo, se consagran en esta reforma la competencia mínima, pero claro que tomaba en cuenta la realidad de nuestro país en ese momento porque los Municipios tienen diversa capacidad financiera y eso por eso que se deja al criterio de los legisladores locales los servicios públicos que deba prestar directamente y éstos servicios serían:

- a) agua potable y alcantarillado
- b) alumbrado público
- c) limpieza
- d) mercados y centrales de abasto
- e) panteones
- f) rastro
- g) calles, parques y jardines
- h) seguridad pública y tránsito
- i) las demás que las legislaturas locales determinen según

las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Y claro que estos servicios tiene que ver en la materia tributaria, porque forma parte de la Hacienda Pública Municipal y va relacionado con los ingresos que el Municipio percibe, y con los egresos, porque de alguno u otro modo, el Municipio tendría que cumplir por mandato constitucional. Así mismo dicho artículo disponía que los Municipios podrían asociarse y coordinarse para prestar, de manera eficaz, la prestación de dichos servicios. Pero como vemos, ay una limitante a ésta libertad, es una medida de control, es, como lo asevera Ochoa Campos "centralizadora la medida de que sean las Legislaturas locales, las que dictaminen la capacidad de los Ayuntamientos para ampliar los servicios a la comunidad"<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. P. 531

Una de las limitantes que tenía nuestro artículo 115 constitucional, era la economía de los municipios, por lo que era necesario garantizar al Municipio los medios económicos para cumplir con sus funciones, por lo que en ésta reforma, como lo asegura Reynaldo Robles "devuelven los ingresos que le corresponden al Municipio, señalando para ello los siguientes renglones: 1.- Las fuentes de sus bienes; 2.- Las contribuciones sobre propiedad raíz; 3.- las participaciones federales que le sean asignadas; 4.- Las percepciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione. Solo señala los ingresos mínimos, los fundamentales, ya que se deja en libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos a favor del Municipio."<sup>42</sup>

Así también que los Estados aprobarían las leyes de los ingresos de los Ayuntamientos, y su presupuesto de egresos serían aprobados por los propios Ayuntamientos. En cuanto a las participaciones federales, hay un gran impacto, ya que quienes entregaban dichas participaciones eran los Gobernadores, quienes lo hacían a su antojo, como menciona Ochoa Campos "se centraliza el 66 por ciento del ingreso municipal de la República, en vez de independizar con ello la hacienda municipal."<sup>43</sup>

La segunda de las reformas que tienen impacto en la materia tributaria es la décima, que fue publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1999, que también tiene una suma importancia y trascendencia. Lo importante de ésta reforma en materia tributaria, es a mi criterio, es la primera parte de la fracción III, ya que especifica los servicios públicos que estarán a cargo de los ayuntamientos, ya que da pie a aclarar las diversas interpretaciones que habían al respecto, nos da la competencia exclusiva de los Municipios, se trata de las funciones y los servicios del ámbito municipal que se deben ejercer exclusivamente por el Ayuntamiento y su Administración Pública Municipal.

---

<sup>42</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. P. 129

<sup>43</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. P. 530

También, en cuanto a la fracción IV, es muy importante ya que reitera que la Hacienda de los Municipios se forme de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, señala con mayor precisión la fuente de ingresos que deben percibir los Ayuntamientos. Como sabemos percibe casi la totalidad de los conceptos tributarios, así, los Estados y Municipios tienen casi nulas disponibilidades, en cuanto a las contribuciones relativas a los inmuebles, con estas reformas, los Estados dejan de percibir dichas contribuciones, pasando éstas a manos de los Municipios, lo que hace que se fortalezca la hacienda municipal.

Es importante mencionar que mediante los convenios de coordinación fiscal, que se mencionan en ésta reforma, contenidas en los incisos b y c de la fracción IV, aumentan las participaciones Federales a los Municipios, lo que hace que tenga también con esto, un mayor fortalecimiento a la Hacienda Municipal, lo que tiene importante impacto en la materia tributaria. Ahora bien, en el penúltimo párrafo de la fracción IV nos hacen ver que las leyes locales no pueden limitar las contribuciones municipales.

Así podemos observar que en materia tributaria, las reformas constitucionales de trascendencia son sólo dos, y su impacto en los Municipios es de suma importancia.

Podemos concluir, respecto de éste capítulo, que el Municipio es la célula política básica de nuestro país, y de la división territorial; puede afirmarse incluso que el Municipio en México puede ser el detonador del desarrollo del País.

El Municipio Mexicano ha tenido una evolución lenta y vemos que la autonomía municipal fue consagrada como principio básico en los planes y programas revolucionarios y resulta indudable que constituyó uno de los

factores más importantes del origen de nuestra revolución, luego entonces la pregunta obligada es ¿Por qué no se le permite jurídicamente ser autónomo económicamente?.

El Municipio es una Institución que ha tenido una trayectoria larga pero no ha evolucionado lo suficiente, en él se pueden reflejar el centralismo de los otros dos niveles de Gobierno: Estatal y Municipal.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## **CAPITULO II**

### **“PAPEL DEL MUNICIPIO EN UN ESTADO FEDERAL”**

#### **II.- FEDERACIÓN, ESTADO Y MUNICIPIO.**

Sabemos que el Estado Mexicano es un Estado Federal, en cuanto a su estructura, y es además un Estado Democrático, Representativo y Popular. Ahora bien empezaremos por definir la palabra federación que viene del vocablo latino foedus o federare, que nos expresa ligar, unir o alianza, “por lo que consecuentemente un estado federal será aquel que fue formado por varios Estados o entidades que permanecían separados antes del pacto”<sup>44</sup>.

El Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal, define al federalismo como “pacto o unión entre Estados Libres y soberanos donde existen dos ordenes jurídicos (Estatad y Federal) y tres esferas de gobierno

---

<sup>44</sup> GÁMIZ PARRAL, Máximo N. Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas, 3ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, p. 65

(Federal, Estatal y Municipal). Los Estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal. Por lo mismo, las leyes de un Estado determinado solo tendrán efecto en su propio territorio y no podrán ser obligatorias fuera de él. De igual forma, la Federación cuidará de no violar la soberanía de la Entidad Federativa.”<sup>45</sup>

Para poder llegar a entender mejor a lo que es el Estado Federal, específicamente del Estado Federal Mexicano, es necesario hacer referencia a las definiciones que diversos autores establecen; así Sánchez Bringas define al Estado Federal como: “la forma estatal donde existen tres diferentes estancias de producción normativa general y dos ámbitos espaciales de aplicación que corresponden, por una parte, a la estancia constituyente y a la instancia constituida de la Federación y por la otra, a la instancia constituida de los Estados miembros. La eficacia normativa de esta forma de Estado tiene como principales efectos la descentralización normativa, política, económica y social; y la autonomía constitucional, política, administrativa, legislativa y jurisdiccional de los Estados miembro, con la coexistencia de diversos niveles de gobierno”<sup>46</sup>

José Luis Mora, define al Sistema Federal como: “Aquel en que se hallan reunidos varios gobiernos independientes en el ejercicio de ciertas funciones de la soberanía y dependientes de uno general”<sup>47</sup>

Para Jorge Carpizo “Un Estado Federal se integra por una unión de Estados, con una misma Ley Fundamental, la Constitución General, que crea dos estructuras con gobiernos y derechos distintos, a ella subordinadas, pero coordinadas entre sí. Esas estructuras son las de la Federación y la de las Entidades Federativas que no pueden contravenir las disposiciones de su ley

---

<sup>45</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit, p. 67

<sup>46</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho constitucional. 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 301

<sup>47</sup> MORA, José Luis. México y sus Revoluciones. Porrúa, México, 1977, t. I, p. 274

creadora, la cual les indica lo que puede hacer la Federación por su lado y los Estados Federales por el suyo”<sup>48</sup>

En este orden de ideas cabe señalar que no todos los autores definen lo que es el Estado Federal, si no que nos dan los elementos o características, mismas que a continuación referiremos: Jorge Carpizo, señala que las características de un Estado Federal son:

“1.- Una Constitución que crea dos ordenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las Entidades Federativas;

2.- Las Entidades Federativas gozan de autonomía y otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno;

3.- Los funcionarios de las Entidades Federativas no dependen de las autoridades de carácter Federal;

4.- Las Entidades Federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades;

5.- Las Entidades Federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.”<sup>49</sup>

Para Calzada Padrón las características que revisten a un Estado Federal son:

\*a) El Estado miembro de la Federación, goza de autonomía constitucional, y se da a sí mismo su propia Constitución local, que le permite determinar su régimen interno, en perfecta armonía con la Constitución Nacional;

b) Los Estados de la Federación intervienen por igual en el proceso de reforma de la Constitución general;

---

<sup>48</sup> CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1982, p. 228

<sup>49</sup> Ibid., pp. 239 y 240

c) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades;

d) El Estado federal posee dos tipos de normas: 1.- Las que velan por la totalidad del territorio que lo conforma, creadoras por el Congreso de la Federación, y 2.- Las que atañen exclusivamente al territorio de cada Estado, emanadas del Congreso Local;

e) El Municipio constituye la base de la división territorial y de su organización política y administrativa."<sup>50</sup>

Para Ignacio Burgoa las características del Estado Federal son:

"1.- Autonomía democrática, o sea la facultad de los habitantes de las Entidades Federativas para designar a los titulares de los órganos de gobierno;

2.- Autonomía constitucional, referente a que los Estados ostentan la atribución de organizarse jurídicamente mediante una Constitución Local;

3.- Autonomía legislativa, administrativa y judicial respecto de las materias que no se hayan asignado al Gobierno Federal;

4.- Participación de los Estados en la designación de los titulares del Poder Legislativo Federal, así como el proceso de modificación a la Constitución General de la República."<sup>51</sup>

Ahora bien, en cuanto a los elementos, todos los autores coinciden en que las Características de un Estado Federal son, en primer lugar el tener dos ordenes jurídicos, que son el Estatal y el Federal, y por ende poseer una Constitución Federal; en segundo lugar el tener cada Estado miembro, autonomía constitucional, lo que implica el tener sus propias Leyes Constitucionales; en tercer lugar, que esas Constituciones no contravengan a la Constitución General; y por último, que cada Entidad cuente con sus propios recursos económicos, lo que implica también la autonomía.

---

<sup>50</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla, México, 1990, p. 207

<sup>51</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1976, p. 395

El federalismo alude a un pacto o a una unión en el que coexisten dos órdenes jurídicos: el Estatal y el Federal, y a tres esferas de Gobierno que son el Federal, el Estatal y el Municipal. El Federalismo Mexicano se conforma por Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior y la base de su organización política, administrativa y territorial al Municipio, aunque como ya se dijo, los ordenes Estatales y Municipales no pueden contravenir a lo que es el pacto federal.

El Sistema Federal en nuestro país lo encontramos plasmado en nuestra Carta Magna, en los artículos 40 y 41, que a la letra establecen:

**Artículo 40:** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios fundamentales de esta Ley fundamental.

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

Así pues, vemos que todo lo anterior, relacionado con las definiciones y los elementos dados por los diversos autores, están plasmados en nuestra Carta Magna, vemos que coinciden en lo establecido por nuestra ley, que la forma de organización política de México es el sistema federal, destacando que se compone por la Federación y los Estados miembros. Así mismo, de la lectura de estos artículos, queda claro que cada Estado puede darse a sí mismo la

Constitución local que más pueda convenir a sus propios intereses, pero que debe estar sometida a los lineamientos de la Constitución Federal, sin que la contravenga, ya que ésta representa la unidad de lo que es el Estado Federal.

Así también podemos deducir de la lectura de dicho artículo, que el constituirse en una república, representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en su régimen interior, lleva implícita la obligación de que las Entidades Federativas adapten su sistema de gobierno al régimen Federal establecido, de lo que resulta que no habrá la posibilidad, que aunque los Estados sean libres y soberanos, que adopten una forma de gobierno diferente de la República.

Como podemos ver, la Constitución nos da una serie de principios que los Estados y los Municipios deben cumplir y que no pueden contravenir o modificar.

Ahora bien, vemos que en México, por ser un Estado Federal, tiene diversas facultades determinadas para cada nivel de gobierno incluyendo a los Estados y los Municipios. Es así que el artículo 124 constitucional dispone que:

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

Podemos observar que este artículo nos dice que lo que no este consagrado en la misma Constitución como facultades Federales, se entenderán que son facultades de los Estados, pero también hay facultades para los Municipios y que se consagran en el artículo 115 Constitucional y del cual hablaré más adelante.

El artículo 116 de la Constitución nos habla de la forma de organización de los Estados, nos da pauta para que éstos puedan celebrar convenios, ya con los Municipios y la Federación, para la realización de sus funciones. Habla de las normas a las que deben sujetarse los titulares de los poderes de los Estados, las condiciones para que se garanticen en las Constituciones y las Leyes de las Entidades federativas, lo referente a la materia electoral, las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores.

Así vemos que en el artículo 117 de la Constitución, señala de manera más específica todas las prohibiciones para los Estados y que se entiende que quedan reservadas exclusivamente a la Federación, así, el artículo 117 a la letra dice:

Artículo 117: Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

II.- Derogada.

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

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 exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

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 autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Como podemos observar en éste artículo, nos da la pauta en la distribución de la competencia que es propia de la Federación, por lo que dichas competencias están prohibidas para los Estados, señala lo que los Estados no pueden hacer y hasta nos habla de prohibición también para los Municipios, y esto se debe al acuerdo que es representativo del tan mencionado Pacto Federal. No solo éste artículo hace mención a las prohibiciones de los Estados, sino que también los artículos 118, 119, 120 y 121, que hacen mención a las prohibiciones y requisitos para los Estados, no pondremos el texto de dichos artículos, porque consideramos que los de mayor relevancia para el tema son los que ya se refirieron.

Como ya se mencionó, el artículo 124, nos aclara el ámbito de competencia entre la Federación y los Estados.

Ahora hablaremos de las facultades, como sabemos, hay facultades explícitas, implícitas, concurrentes, reservadas, delegadas y compartidas; haremos referencia a dichas facultades para entender la distribución de las competencias entre los Estados y la Federación.

En primer lugar tenemos las facultades explícitas, que son aquellas "que están expresamente concedidas al régimen federal, y se indican en el artículo 73 de la Constitución Nacional..."<sup>52</sup> en este tipo de facultades vemos que fueron delegadas por los Estados; al respecto, Sánchez Bringas nos dice "que se refiere al caso en que los Estados delegaron a la autoridad Federal una facultad, de manera expresa, exclusiva y excluyente, por lo mismo, nadie puede desarrollarla fuera de la autoridad que tiene la facultad..."<sup>53</sup>

En cuanto a las facultades implícitas Tena Ramírez señala que: "las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas."<sup>54</sup> Para Sánchez Bringas, las facultades implícitas "son aquellas que la Constitución asignó a la Federación a través de alguna facultad expresa. Significa que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa; aquella que no delegó de manera específica pero, por ser accesoria de la expresa, se entiende delegada."<sup>55</sup>

Las facultades concurrentes: diversos autores señalan que el origen de estas facultades se encuentra en Estados Unidos, y se denominan concurrentes "porque pueden ejercerlas los Estados, en tanto no ejercite la Federación aquellas facultades que le han sido concedidas, pero siempre que se refieran

---

<sup>52</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. Op. Cit. p. 226

<sup>53</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. Cit. p. 316

<sup>54</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano, editorial Porrúa, México, 1981, p. 116

<sup>55</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. Cit. p. 317

solo a determinadas materias, pues si el asunto es Nacional por su carácter e importancia, y exige uniformidad y regulación, solo el Congreso de la Unión puede legislar sobre el tema y si no lo hiciera se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda otra legislación.”<sup>56</sup>

Las facultades reservadas “son aquellas donde el sujeto originalmente titular de las atribuciones no delegó a favor del sujeto receptor. En México son las facultades que los Estados mantuvieron para sí.”<sup>57</sup>

Las facultades delegadas son aquellas que el titular originario de las atribuciones delegó a favor del sujeto receptor. En cuanto a éste tipo de facultades, tenemos varios ejemplos en la Constitución, como lo es el artículo 89 en sus fracciones II, III, IV, V, VI, VII y IX y el artículo 115.

Las facultades compartidas se refieren a las materias en que la Constitución permite a la Federación y a los Estados desarrollar la misma atribución. A este tipo de facultades también se le denomina coincidentes porque hay una incidencia en el desarrollo de la misma atribución.

Hablamos de las facultades porque hemos estado haciendo mención, en cuanto a los artículos de la Constitución, de las diferentes capacidades tanto para los Estados como para la Federación.

Hemos visto las diferentes atribuciones para la Federación y para los Estados, pero hay ciertos principios que son obligatorios para los Estados, como los son el enunciado en los artículos 40 y 115 Constitucional, en donde se determina que México es una República, representativa, democrática y federal, como lo hemos aludido en reiteradas ocasiones, y como México esta

---

<sup>56</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. Op. Cit. p. 227

<sup>57</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. Cit. p. 315

compuesto de Estados, unidos a través de una Federación, lo es igualmente en cuanto a su forma de gobierno y a lo demás mencionado en dichos artículos.

Otro de los principios que podemos observar en nuestra Constitución es, el de la división de poderes, en el que los Estados están ligados a la Federación ya que ambos tienen la misma división de poderes que representa la separación de las funciones de gobierno, lo cual lo vemos consagrado en el artículo 116 constitucional, de tal modo que todas las constituciones de los Estados determinaron que el ejercicio del poder público se ejerza a través de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Hasta ahora no hemos hablado del Municipio, esto se debe a que considero que le corresponde tener un trato diferente, debido a que los Municipios y sus órganos de gobierno son de suma trascendencia para la vida de nuestro País, así nuestra Constitución hace referencia a lo que es el Municipio en específico, en su artículo 115 Constitucional, en el que le da competencia sobre algunos asuntos. Pero no solo el artículo 115 constitucional, así tenemos al artículo 3º en donde establece que la educación será impartida por la Federación, los Estados y los Municipios, y también se refiere a que el Congreso de la Unión expedirá las reglas para distribuir la función social educativa entre la Federación los Estados y los Municipios.

También en el artículo 5º constitucional, hace referencia obvia a los municipios, al establecer la obligatoriedad para el desempeño de los cargos concejiles. El artículo 27 también se refiere a los Municipios, en su fracción IV hace alusión a la propiedad y posesión de los bienes inmuebles municipales, en donde le da capacidad jurídica para adquirirlos.

Otro artículo relevante es el 31, ya que establece la obligación de los mexicanos para pagar sus contribuciones a los 3 niveles de gobierno. Esto se

debe a la necesidad de ingresos para poder llevar a cabo las tareas que la ley establece para los diferentes niveles de gobierno.

El artículo 36 Constitucional establece la obligación de los mexicanos a inscribirse en el catastro de la municipalidad y la obligación de desempeñar los cargos concejiles del municipio.

El artículo 73 determina que las Legislaturas Locales sean las que fijen el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica. Así vemos que las participaciones sobre otros impuestos Federales los determinan también las Legislaturas Locales.

Y por supuesto tenemos al artículo 115, que es el que hace referencia mas a fondo de todo lo que es el Municipio, especifica la integración, la función y operatividad en lo referente a los Municipios.

Como pudimos observar, México es una República Federal, lo cual se traduce a que en México hay dos tipos de gobierno con sus respectivas leyes: el Gobierno Federal y el Gobierno de cada una de las Entidades Federativas; así vemos que también existe un Congreso de la Unión que elabora leyes federales y el Poder Legislativo de cada Estado que crea leyes para su territorio. Hay algunas actividades que necesitan de la participación del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales como es el caso de la educación, ecología y en el caso de la seguridad pública también debe de participar el Gobierno Municipal.

Como ya mencionamos, México es un Estado Federal que esta integrado por 31 Estados y un Distrito Federal, cuenta con un gobierno que realiza varias funciones y actividades que conserva la unidad y que reconoce la autonomía interior de sus Estados miembros, lo que debe propiciar y garantizar la unidad,

en la práctica vemos que existen muchos problemas, porque los Estados están sometidos a la Federación y los Municipios a los Estados, lo que se vuelve un verdadero círculo vicioso.

## 2.1 LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

Empezaré por dar la definición de la Hacienda Pública Municipal, para Raúl Olmedo, la Hacienda Municipal es el "Conjunto de actividades que tienen el fin de obtener y administrar las rentas o recursos del Municipio para proveer sus gastos públicos."<sup>58</sup>

Para Robles Martínez, la Administración Pública Municipal "es el proceso que realizan los órganos municipales para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para la satisfacción de un número cada vez más elevado de necesidades colectivas"<sup>59</sup>

Para Carrasco Iriarte la Hacienda Pública Municipal "Son los recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno Municipal para realizar sus fines"<sup>60</sup>

Quintana Roldan nos habla de la Hacienda y nos dice que se confunde muchas veces el Patrimonio Municipal con el concepto de la Hacienda Municipal y que son dos cosas completamente diferentes, que la Hacienda Municipal es parte del Patrimonio de los Municipios, y así, textualmente nos dice: "el concepto de hacienda implica la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con que cuenta la municipalidad para proveer a su existencia y

---

<sup>58</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 72

<sup>59</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. p. 324

<sup>60</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho fiscal II. editorial Iure, México, 2001, p. 278

para atender sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte del patrimonio y no a la inversa.”<sup>61</sup>

Ahora bien, por todos los conceptos anteriores, nosotros podríamos definir a la Hacienda Pública Municipal de la siguiente manera: administración de los ingresos propios del Municipio, los cuales son recaudados a través de los impuestos, productos, aprovechamientos, derechos, así como los ingresos obtenidos vía participaciones federales.

Sabemos, también, que la Hacienda Pública Municipal, es la actividad que realiza el gobierno y que se manifiesta a través de la obtención de ingresos, el manejo de los bienes patrimoniales y la ejecución del gasto público. Son los recursos y bienes patrimoniales con los que cuenta el Municipio, vía el ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de estos recursos a través del gasto público para poder alcanzar sus objetivos.

La Hacienda Pública Municipal esta regulada en nuestro artículo 115 Constitucional, en su fracción IV, que tiene una premisa muy importante que se refiere directamente a la administración de su patrimonio y además nos da los elementos mínimos que comprende la Hacienda Municipal.

Así el artículo 115 en su fracción IV nos dice textualmente que: los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le 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.

---

<sup>61</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. p. 365

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

Como ya se mencionó, nuestra Carta Magna le da al Municipio la premisa de que pueda administrar libremente su Erario, lo cual es la base en materia hacendaria que le da libertad a los Municipios. También podemos observar de la lectura del artículo 115 en su fracción IV que la Hacienda Pública Municipal esta integrada por diversos elementos, mencionados por Hernández Gaona, los cuales son:

- 1.- Los bienes muebles e inmuebles que son propiedad del Municipio.
- 2.- Los productos de los bienes muebles e inmuebles.
- 3.- Los aprovechamientos.
- 4.- Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, y todas las contribuciones derivadas de sus fraccionamientos, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- 5.- Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos.
- 6.- Los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentran en los terrenos de los Municipios, en los términos y proporciones que les asignen las leyes o convenios relativos.
- 7.- Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes Federales y Estatales, o por vía de convenio, en los términos y demás gravámenes de la Federación y de los Estados.
- 8.- Las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearán dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos.
- 9.- Las tasas adicionales que en su caso fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados sobre impuestos federales y estatales.
- 10.- Por los capitales y créditos a favor del Municipio.
- 11.- Por las Donaciones, herencias y legados que reciba.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E. Op. Cit. pp. 59-60

Así vemos que la Hacienda Pública Municipal esta formada de dichos elementos y que además su vía de ingresos es muy variada, pero esto lo veremos más adelante en el punto 2.3, en el cual se analizará más a fondo.

Ahora también el artículo 115 nos dice que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen, conforme a la ley. De esto podemos ver que la obligación es primordialmente de los Ayuntamientos, es a estos a quienes por mandato Constitucional le corresponde la administración de la Hacienda.

Pero como podemos ver, les da carta abierta para que puedan hacerlo por otro conducto, por quienes ellos autoricen pero todo debe ser conforme a la ley, esto es, que no cualquier persona puede ni tiene la capacidad de administrarlos, porque en primera instancia es competencia, como ya se ha repetido en numerosas ocasiones, del Ayuntamiento, pero tomó en cuenta otros supuestos, como el de que si por cualquier circunstancia éste no pudiera hacerlo.

Claro que en lo particular consideramos que esto no es conveniente para el bienestar del propio Municipio, y mucho menos para el fin de la Hacienda Pública, que como ya vimos es el de satisfacer las necesidades del mismo Municipio y de su colectividad.

En cuanto a la Hacienda Pública Municipal, creo que es importante hacer mención a la tesis de Diputado Heriberto Jara, que fue de suma importancia y más en materia del Municipio, en el constituyente de 1917, dicho diputado sostenía:

**"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto refiriéndose a personas, como a pueblos y a entidades en general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados, las**

contribuciones han sido impuestas por los Estados, por los gobiernos de los referidos Estados; en una palabra, al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño, que ha estado constituida por sus tres poderes.

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y devuelto al Municipio. Seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo, pero no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado.<sup>63</sup>

Lo anterior me pareció importante ponerlo, porque como podemos ver, el problema económico, es uno de los grandes problemas del Municipio, y esto viene desde 1917, en donde el propio Heriberto Jara decía que se requiere tener esa libertad económica. Como vemos el problema económico viene desde tiempos remotos, esto se veía venir desde el mismo Congreso Constituyente. La cuestión de la Hacienda Municipal fue muy discutida en el constituyente de 1917, pero, como quedo plasmado, este fue un problema que se dejó sin resolver, por lo menos satisfactoriamente.

Ahora bien, sabemos que el artículo 115 Constitucional ha sufrido diversas reformas, en las cuales se ha tratado de corregir este problema en materia de Hacienda Pública Municipal, pero considero que para llegar a una

---

<sup>63</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Sesión del día 24 de diciembre de 1916.

verdadera reforma, a una verdadera autonomía municipal, hace falta mucho más de lo que hasta el día de hoy se ha realizado.

Podemos observar que ha sido largo el camino, se ha buscado dar a los Municipios una verdadera autonomía, de dotarlos de recursos financieros de una manera justa y equitativa, aunque si bien es cierto que ha habido avances, también lo es que a la vez hay limitaciones inherentes a la misma, y esto es un mal que puede calificarse de origen, ya que si bien es cierto que la Constitución de 1917 y sus diversas reformas a partir de entonces, han pretendido dotar al Municipio de una verdadera autonomía, también lo es que el tiempo le ha dado la razón al constituyente Heriberto Jara.

Y aunque ahora existen quizá miles de propuestas en infinidad de foros, no se ha encontrado la fórmula que de a los Municipios la autonomía hacendaria de la que tanto hemos mencionado.

El marco legal que fundamenta la Hacienda pública Municipal es la siguiente:

- a) Constitución Política Mexicana. En cuanto a su fundamentación.
- b) Constitución Política Estatal. En cuanto a su construcción. Así, sabemos que las Constituciones Estatales dedican un capítulo específico al Municipio, el cual recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho capítulo enmarca jurídicamente al Municipio y alude a sus facultades administrativas, a su patrimonio y a la Hacienda Pública Municipal, y en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los Ayuntamientos como de las dependencias Municipales. Cabe mencionar que las disposiciones contenidas en las Constituciones Estatales tienen el carácter de general.

- c) Ley orgánica Municipal. En cuanto a su estructura y funcionamiento. Sabemos que la Ley Orgánica Municipal es el instrumento jurídico fundamental para la vida de los Municipios.
- d) Ley de Ingresos. En cuanto al establecimiento de tasas, tarifas, precios y cuotas. La Ley de Ingresos es el instrumento jurídico que aprueba cada año la legislatura estatal con base en el anteproyecto que presenta cada Ayuntamiento.
- e) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. En cuanto al ejercicio de las facultades de los funcionarios. Esta Ley es un instrumento jurídico en el cual la legislatura local consigna la reglamentación del título cuarto de nuestra Carta Magna. Esta, en el ámbito Municipal, constituye el instrumento legal para asegurar la adecuada administración de los recursos Municipales y la actuación eficiente y eficaz de los Ayuntamientos.
- f) Ley de Hacienda. En cuanto al establecimiento de los conceptos tributarios y no tributarios. La Ley de Hacienda, es el conjunto de disposiciones jurídica sobre el establecimiento de las contribuciones e ingresos públicos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos de los Municipios. Dicha ley consigna las formas y modalidades de administración de la Hacienda Pública Municipal.

## **2.2 LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

El término administración tiene su origen en los vocablos latinos “ad, que significa: para, hacia, tendiente a; y, ministrarse, que se traduce como servir,

aprovechar o velar por el buen uso de algo. Así por sus raíces se entiende por administrar; lo que es necesario para servir o para aprovechar adecuadamente algo.”<sup>64</sup>

El Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal, define a la Administración Pública Municipal como: “la actividad del Gobierno Municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, el artículo 115, la Constitución Estatal, Leyes, Reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminadas a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del Estado y del País en su conjunto.”<sup>65</sup>

Sabemos que administrar es, en términos generales, la actividad que se realiza para cuidar ciertos intereses ya sean propios o ajenos, privados o públicos, pero de cualquier manera entraña en sí mismo el cuidado, la conservación, rendimiento de los bienes y prestación de servicios a su cargo, llevada a la administración pública. Podemos decir que esta actividad es la atención de los intereses públicos a su cargo para el cumplimiento de los fines del Estado, y si este punto de vista lo llevamos al nivel Municipal, entonces diríamos que es la actividad del Ayuntamiento, o mejor dicho, del Presidente Municipal, Síndicos y Regidores para el cuidado, conservación y aprovechamiento de los bienes y la prestación de los servicios en forma adecuada para el beneficio de los miembros de su sociedad.

La administración es un conjunto de órganos que dependen del poder ejecutivo y que tiene como finalidad el realizar las tareas de interés general que satisfagan las necesidades colectivas. Para Robles Martínez la administración

---

<sup>64</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. p. 413

<sup>65</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 72

pública "es el proceso que realizan los órganos Federales, Estatales y Municipales, según sea el caso, para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para la satisfacción de un número cada vez más elevado de necesidades colectivas."<sup>66</sup>

El artículo 90 de la Constitución Federal establece los dos sistemas para determinar la organización administrativa Municipal, y estas son: la centralización y la paramunicipal. El artículo 90 a la letra dice:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."<sup>67</sup>

La Administración Pública Municipal esta integrada por el Presidente Municipal y las dependencias y organismos paramunicipales. Hay estructuras municipales que señalan qué dependencias deben existir, otras que señalan solo el mínimo de dependencias a existir y hay las que no establecen ni regulan dependencias sino que solo mencionan a la Secretaría Municipal, el Tesorero, Seguridad Pública y algunas otras dependencias.

La base de la Administración Pública Municipal es el Ayuntamiento, que es el órgano de representación popular que esta encargado del gobierno y la administración del Municipio. El titular de la Administración Pública es el

---

<sup>66</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. p. 324

<sup>67</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presidente Municipal, quien es el ejecutivo del Municipio, y por lo tanto es el responsable de que se ejecuten las leyes municipales y las decisiones del Ayuntamiento. El presidente municipal, para cumplir con todas sus funciones y obligaciones requiere de auxiliares para que puedan llevar a cabo las actividades correspondientes.

El Organigrama del Municipio de Jiquipilas, Chiapas es el siguiente:

Ayuntamiento:

1.- Presidente Municipal: Prof. Francisco Gil Salinas.

2.- Síndico Municipal: Joel Ovando Damián.

3.- Los Regidores:

Representación Proporcional:

a) Ing. Sergio Sánchez Pascasio (PRI).

b) Lic. Emérito Hidalgo Esponda (PAN).

c) Amilcar Selvas Cruz (PT).

d) Máximo Pérez Pérez (PT).

Regidores Propietarios por Prelación:

a) Octavio Domínguez Rodríguez.

b) Victoria González Arguello.

c) Rusbel Santos Damián.

d) Carlos Ramírez Ocaña.

e) Ramiro Rodríguez Ocaña.

f) Rodolfo Cruz García.

4.- Secretario Municipal: Gerardo Jiménez Hernández.

5.- Juez Municipal: Araceli Valle Vicente.

6.- Oficial Mayor: Ing. Julio Cesar Toledo Castro.

7.- Tesorero: Ing. Rey Amador Hernández.

8.- Director de Ecología: Lic. Hugo Ochoa Nucamendi.

9.- Obras Públicas: Francisco de Jesús Liévano Roque.

10.- Secretario de Desarrollo Social: Rodolfo Gómez Durante.

11.- Director de agua potable: Jorge Luis Zarate Cervantes.

- 12.- Comandante Municipal: Gerardo Velasco Córdoba.
- 13.- Dirección Jurídica: Lic. Rubén Muñiz.
- 14.- Instituto de Desarrollo Humano: Profa. Noemí Soledad Fernández Pinto.

Ahora bien, el Ayuntamiento, como órgano encargado de la Administración Pública Municipal, esta integrado por:

- 1.- El Presidente Municipal.
- 2.- Los síndicos.
- 3.- Los regidores.

El Ayuntamiento como base de la Organización de la Administración Pública Municipal esta encargado, en términos generales, de:

1.- Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración de los servicios públicos.

2.- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.

3.- Organizar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

4.- Nombrar y renovar al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal, al jefe o director, según sea el caso, de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía y demás funcionarios de la administración pública, a propuesta del presidente municipal.

5.- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.

6.- Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.

7.- Presentar oportunamente al Congreso Local las cuentas y

comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.

8.- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.

9.- Celebrar convenios con las dependencias Federales, Estatales y con otros Ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

10.- Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

11.- Intervenir, de acuerdo con las leyes Federales y Estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

12.- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.<sup>68</sup>

El Presidente Municipal, como el encargado, el titular del Ayuntamiento y por ende de la Administración Pública Municipal, es también el responsable de su buen funcionamiento y tiene las principales funciones de:

1.- Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República Mexicana, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los Reglamentos Municipales y las resoluciones del Ayuntamiento.

2.- Realizar a nombre del Ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.

3.- Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.

4.- Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del Ayuntamiento.

5.- Llevar a cabo un control sobre la aplicación y el ejercicio de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

6.- Vigilar la aplicación de los planes y programas Estatales y Municipales de desarrollo.

---

<sup>68</sup> [www.inafed.gob.mx/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal1](http://www.inafed.gob.mx/ELOC_Administración_Pública_Municipal1)

7.- Vigilar que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.

8.- Aprobar la solicitud de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.<sup>69</sup>

Los Síndicos, como parte del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal, que son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios de los que éste fuere parte, también son los responsables de supervisar la gestión de la Hacienda Pública Municipal, y sus principales funciones son:

1.- Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.

2.- Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

3.- Revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.

4.- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.

5.- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.

6.- Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales.

7.- Practicar a falta o en auxilio del Ministerio Público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.

8.- Comparecer y suscribir los contratos y de más actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el Municipio.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal1](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal1)

<sup>70</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal1](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal1)

Ahora hablaré de los Regidores que son los miembros del Ayuntamiento que tienen a su cargo diversas comisiones de la Administración Pública Municipal, y cuyas funciones son:

1.- Asistir y proponer a las sesiones de cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales.

2.- Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas.

3.- Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento informando a éste de su resultado, dicho informe debe ser por escrito.

4.- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.

5.- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.

6.- Presentar su programa anual de trabajo e informar al Ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.

7.- Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, cuando sean menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el Presidente determine.

8.- Citar a sesiones extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal.<sup>71</sup>

Ahora indicaré, de la organización del Ayuntamiento, y esto es importante debido a que como ya he repetido, éste es el principal representante de la Administración Pública Municipal. Primero tenemos a la organización del Cabildo: Este es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades ya que dentro de ella está el buen funcionamiento de

---

<sup>71</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal1](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal1)

la Hacienda Pública Municipal. Para el mejor desempeño de su trabajo, el Cabildo funciona a través de sesiones y comisiones.<sup>72</sup>

Las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del Gobierno Municipal, estas pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas. Las sesiones ordinarias se celebran semanalmente para que los miembros del Ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo, o de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado. Las sesiones extraordinarias se realizan cuando lo solicita el Presidente Municipal o a petición de la mayoría de los Regidores, para tratar algún asunto que requiera ser atendido con urgencia. Las sesiones públicas son las que se realizan, generalmente, en forma ordinaria y periódica. Las sesiones privadas se realizan cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva para el Ayuntamiento.

Las sesiones se deben llevar a cabo en el salón de cabildo. Cuando las mismas se realicen en otros recintos como son cines, teatros o parques públicos, para la celebración de actos solemnes de carácter cívico; el Ayuntamiento deberá hacer la declaración previa de recinto oficial. Para que las sesiones de cabildo tengan validez se requieren que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el Presidente Municipal, que tiene voto de calidad en caso de que exista empate. Los funcionarios municipales, por ejemplo el secretario y el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de competencia, sin tener derecho a voto.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal1](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal1)

<sup>73</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal1](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal1)

Ahora toca el turno de hablar de las comisiones, las cuales tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la Administración Municipal. Las comisiones generalmente son las siguientes:

- Gobernación y Reglamentos.
- Hacienda Pública.
- Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.
- Salud Pública y Asistencia Social.
- Obras Públicas.
- Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
- Comercios, Mercados y Rastro.
- Bienes Municipales y Panteones.
- Agua y Saneamiento.
- Electrificación.

Cabe señalar que pueden haber más o menos comisiones, según lo determine cada Municipio.<sup>74</sup>

En los Municipios rurales las comisiones se integrarán de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal. El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los Regidores para que atiendan los problemas de la comunidad Municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos. Los Regidores comisionados deberán informar al Presidente Municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnaron a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

Además de las comisiones, como ya se dijo, el Ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus funciones y sus obligaciones debido a que es el encargado de la Administración Pública. El número de órganos administrativos estará en

---

<sup>74</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal1](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal1)

función de la estructura de cada Municipio, y por lo general cuenta con:

La Secretaría del Ayuntamiento.

La Tesorería Municipal.

La Comandancia de Policía.

La Oficina de Obras y Servicios Públicos.

Departamento de Planeación.

Todos ellos dependen directamente del Presidente Municipal.<sup>75</sup>

Dentro de la Administración Pública también tenemos a la Secretaria del Ayuntamiento, que es un órgano Superior de la Administración Pública Municipal que tiene atribuciones para que pueda auxiliar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal. Como podemos ver, el Secretario del Ayuntamiento tiene dos funciones primordiales que son, la de auxiliar al Ayuntamiento y por supuesto auxiliar al Presidente Municipal. Además, como órgano de la Administración Municipal es el encargado de:

- 1.- Atender y resolver los asuntos administrativos que le encomiende el Ayuntamiento.
- 2.- El manejo y cuidado del archivo general.
- 3.- El registro y control de personal.
- 4.- Las adquisiciones de recursos materiales.
- 5.- El control de activos propiedad del Municipio.

Las funciones principales del Secretario del Ayuntamiento, son:

- 1.- Atender las actividades que le encomiende el Presidente Municipal.
- 2.- Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- 3.- Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa.

---

<sup>75</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal1](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal1)

4.- Levantar las actas de cabildo y registrarlas en el libro correspondiente.

5.- Autorizar con su firma las actas y documentos expedidos por el Ayuntamiento.

6.- Formular los proyectos de Reglamentos Municipales y someterlos a la consideración del Ayuntamiento.

7.- Recopilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el Municipio y vigilar que sean aplicadas.

8.- Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de los asuntos municipales.

9.- Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el Registro Civil, como son: nacimientos, matrimonios, divorcios, adopciones y tutelas.

10.- Elaborar el programa de necesidades de bienes y servicios que requieran las diversas dependencias administrativas.

11.- Reclutar, seleccionar, contratar y capacitar personal que requieran los diversos órganos de la administración municipal.

12.- Registrar y controlar la correspondencia e informar al Presidente de la misma.<sup>76</sup>

En cuanto a la Tesorería Municipal, que es también parte de la Estructura del Ayuntamiento, es el órgano encargado de la Administración Municipal, que tiene a su cargo:

1.- La recaudación de los ingresos que corresponden al Municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales.

2.- El manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos.

3.- Programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del Ayuntamiento.

---

<sup>76</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal2](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal2)

4.- Por la importancia que tiene para el Municipio el manejo y destino de sus recursos, es necesario que la tesorería informe mensualmente al Ayuntamiento de los movimientos de ingresos y egresos.

5.- Esta oficina debe estar a cargo de un Tesorero Municipal, designado por el Ayuntamiento.

Dentro de las principales funciones de la Tesorería Municipal tenemos las siguientes:

1.- Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.

2.- Establecer un sistema de inspección, control y ejecución fiscal.

3.- Elaborar y presentar los informes financieros del Ayuntamiento.

4.- Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades Estatales y Federales.

5.- Mantener actualizados los sistemas contables y financieros del Ayuntamiento.

6.- Elaborar y actualizar permanentemente los padrones de causantes.

7.- Elaborar el proyecto de Ley de Ingresos.

8.- Planear y programar los gastos del Ayuntamiento para formular el Presupuesto de Egresos del año fiscal correspondiente.

9.- Realizar campañas periódicas de regularización fiscal de causantes.

10.- Determinar las contribuciones sujetas a convenios con el Gobierno Estatal.

11.- Establecer un mecanismo de pago para los empleados del municipio.<sup>77</sup>

La Comandancia de Policía, como parte del Ayuntamiento, es el órgano de la Administración encargado de:

1.- Vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública.

---

<sup>77</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal2](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal2)

2.- Servir y auxiliar a la comunidad.

Ahora bien, el titular de dicho órgano debe ser un comandante de policía que tendrá entre sus principales funciones las siguientes:

1.- Rendir diariamente, al Presidente Municipal, un informe de los acontecimientos en el Municipio.

2.- Llevar un registro de los infractores de los Reglamentos Municipales, las faltas administrativas y los hechos delictuosos.

3.- Detener a los infractores de los Reglamentos Municipales y a los que cometan delitos del orden común.<sup>78</sup>

Es de suma importancia que en la estructura orgánica de la Administración Pública Municipal se considere la creación de un órgano (este órgano es la Oficina de Obras y Servicios Públicos), encargado específicamente de la construcción de obras y la administración de diversos servicios públicos, tales como: los rastos, alumbrado público, calles, mercados, jardines, parques, panteones. El titular tiene entre sus principales funciones las siguientes:

1.- Planear y realizar la construcción de las obras de beneficio colectivo que autorice el Ayuntamiento.

2.- Vigilar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipo destinados a la prestación de algún servicio público.

3.- Organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.

4.- Supervisar que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con estricto apego a su reglamentación.<sup>79</sup>

Dentro del Ayuntamiento también tenemos a la Contraloría Municipal, que es el órgano de la Administración Municipal encargado de:

1.- Establecer y operar el sistema de control y evaluación Municipal.

---

<sup>78</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal1](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal1)

<sup>79</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal2](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal2)

- 2.- Fiscalizar el ejercicio de gasto público Municipal.
- 3.- Aplicar las normas y criterios en materia de control, evaluación, auditorías e inspecciones.
- 4.- Vigilar el que los recursos Federales y Estatales asignadas a los Municipios se apliquen de acuerdo a las leyes y normas convenidos.
- 5.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas.
- 6.- Vigilar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las obras.
- 7.- Realizar auditorías y evaluaciones e informar al Ayuntamiento.
- 8.- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- 9.- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente su declaración patrimonial.
- 10.- Promover la participación de la ciudadanía en la supervisión y vigilancia de las acciones de gobierno.
- 11.- Establecer un mecanismo de atención a consultas, quejas o denuncias que presente la población.
- 12.- Cuando en el Municipio no opere un órgano de control municipal, estas funciones pueden ser realizadas por el Síndico Municipal, o cualquier Regidor con el apoyo de los demás servidores públicos.<sup>80</sup>

Además de toda esta estructura y como ya se había mencionado, existen otros órganos auxiliares del Ayuntamiento, que actúan como los representantes políticos y administrativos de éste. El nombre que reciben las autoridades auxiliares varía de un Estado a otro, estos pueden ser: Comisariados Municipales, presidentes de las Juntas Auxiliares, Delegados Municipales, Jefes de las Tenencias Municipales, Agentes Municipales o Jueces Auxiliares. Su elección se hace de acuerdo con lo que determinen las Leyes Orgánicas Municipales. Las principales funciones de dichas autoridades auxiliares son:

---

<sup>80</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal)

1.- Cumplir y hacer cumplir el Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos Municipales, circulares y demás disposiciones de carácter general dentro de su localidad.

2.- Auxiliar a las autoridades Federales, Estatales y Municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.

3.- Formular y remitir anualmente al Ayuntamiento el padrón de habitantes de su localidad y demás datos estadísticos que le sean pedidos.

4.- Promover la educación en su comunidad.

5.- Vigilar la conservación de la salud pública en la localidad.

6.- Promover el establecimiento y prestación de servicios públicos en la localidad.

7.- Informar al Ayuntamiento de cualquier alteración al orden público, así como de las medidas correctivas tomadas al respecto.<sup>81</sup>

Podemos concluir que el Presidente Municipal es el encargado de vigilar y llevar a cabo el buen funcionamiento de toda la estructura del Municipio, esta encargado de llevar en práctica las decisiones tomadas por el Ayuntamiento. El Secretario Municipal esta encargado de todos los asuntos administrativos auxiliando así al Ayuntamiento y al Presidente Municipal, en el caso del Municipio de Jiquipilas, Chiapas, esto se realiza por una sola persona y de él dependen directamente la coordinación deportiva, la coordinación de educación, las agencias Municipales y la comunicación social, consideramos que tiene múltiples responsabilidades a su cargo, lo que hace que no funcione de manera adecuada.

Los Síndicos Municipales tiene un papel muy importante ya que representan jurídicamente al Municipio, esto es muy importante, muchas veces los Municipio no cuentan con personas realmente capacitadas, que tengan el

---

<sup>81</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administración\\_Pública\\_Municipal2](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administración_Pública_Municipal2)

suficiente conocimiento para hacerlo, lo que representa graves problemas, como ejemplo tenemos al Municipio en estudio. A los Regidores Municipales les asignas diversas comisiones, ya que sabemos que el Presidente Municipal no puede atender todos los asuntos, les delega ciertas facultades para que pueda llevarse a cabo el buen funcionamiento del Municipio, sabemos que en la práctica muchos regidores solo están por los salarios, realmente no tienen un verdadero interés en que haya un progreso y desconocen sus funciones en base a sus comisiones.

El Tesorero Municipal juega un papel muy importante en cuanto a la Administración Municipal, porque el se encarga de los ingresos que le corresponden al Municipio, no es una tarea fácil ya que de esto depende en gran medida del futuro del Municipio, vemos que en la práctica son personas poco capacitadas para el puesto, que pasan por alto las Constituciones y las Leyes, yo creo que esto no debería recaer en una sola persona, como sabemos es designado por el Ayuntamiento, lo que hace que hayan muchos otros intereses personales y de partido de por medio, yo creo que deberían haber muchos requisitos para poder cubrir este puesto, y debería haber capacitación para ellos.

El Comandante Municipal es el encargado de la seguridad del Municipio, creo que esto no representa gran problema. Oficina de Obras Públicas y Servicios, como ya se dijo es un órgano muy importante ya que de éste dependen los servicios públicos, en la práctica muchos de los recursos destinados a esta oficina son mal utilizados lo que lleva a que no haya avance en los Municipios. Como vemos hay muchas deficiencias en la estructura del Municipio, deficiencias que vienen desde la ignorancia hasta los intereses personales y de partido.

## 2.3 INGRESOS DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

Empezaré por definir a los Ingresos Municipales, para Raúl Olmedo son: "Recursos en dinero o en especie que recauda el Municipio."<sup>82</sup> Hernández Gaona, define a los Ingresos Municipales como: "Los fondos monetarios con que cuenta el Ayuntamiento y sirven para cubrir los fines económicos y sociales que tiene la comunidad, así como para asegurar su propio sostenimiento."<sup>83</sup>

El Ayuntamiento del Municipio cuenta con diferentes medios para obtener recursos de diferente naturaleza, como son:

1.- En primer lugar nuestra Constitución en su Artículo 115 en su fracción IV, le da facultad al Municipio en materia de recaudación de Ingresos, tales como los impuestos, derechos y contribuciones.

2.- El Municipio tiene la libertad de administrar libremente su Hacienda, ahora bien, sabemos que los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y del Municipio están exentos de las contribuciones, pero los Municipios pueden aprovecharlo para producir ingresos.

3.- Los Municipios pueden recibir participaciones Federales que anualmente determinarán las Legislaturas de los Estados.

4.- El Municipio puede captar ingresos a través de la aplicación de sanciones a los ciudadanos por el incumplimiento de algunas disposiciones.

5.- El crédito puede ser un recurso municipal, ya que el Municipio como persona moral, puede ser sujeto a crédito en Instituciones Financieras.

Ahora bien, los ingresos municipales se estructuran basándose en todos los recursos monetarios que recibe el Municipio a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos.

---

<sup>82</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 75

<sup>83</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E. Op. Cit. p. 60

Es así que el Municipio tiene dos maneras de conseguir ingresos públicos, las cuales son:

1.- INGRESOS ORDINARIOS: que son los que percibe el Municipio en forma constante y regular. Quintana Roldan los define como: "Aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana y regular y que percibe con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines. Estos ingresos son los siguientes:

- Impuestos.
- Derechos.
- Productos.
- Aprovechamientos.
- Contribuciones de mejoras.
- participaciones Estatales y Federales."<sup>84</sup>

Raúl Olmedo define a los Recursos ordinarios como: "Los recursos en dinero o especie que percibe el Municipio de manera constante y regular y administra para satisfacer las necesidades internas y las de su comunidad. Los ingresos ordinarios se clasifican en:

- Impuestos.
- Derechos.
- Productos.
- Aprovechamientos.
- Participaciones.

En la Ley de Ingresos Municipales se establecen de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para el Municipio y las cantidades que recibirá el Ayuntamiento por cada uno de estos conceptos."<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. p. 369

<sup>85</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 75

Para Hernández Gaona, los ingresos ordinarios; "Viene a ser una manera más de que cuenta el Municipio para dlegarse capital, y de esta forma cumplir con sus objetivos; pero siempre de acuerdo con lo que dicte la Legislatura del Estado. Los ingresos ordinarios son: impuestos, productos, aprovechamientos, accesorios y participaciones."<sup>86</sup>

Vemos que todos los autores coinciden en los elementos que integran a los ingresos ordinarios, ahora definiremos cada uno de estos elementos de los mismos:

a) Impuestos: Son las contribuciones en dinero o en especie que el Estado cobra obligatoriamente a todas aquellas personas que las leyes fiscales consideran como contribuyentes. Raúl Olmedo define a los impuestos como: "Las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente con carácter general y obligatorio a todas aquellas personas físicas o morales y agrupaciones cuya situación coincida con la que las leyes señalen como hecho generador de un crédito fiscal."<sup>87</sup> Quintana Roldán coincide con ésta definición. Algunos ejemplos de los impuestos son:

- Impuesto predial.
- Impuesto sobre compraventa de bienes inmuebles.
- Impuesto sobre fraccionamientos.
- Impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos.
- Impuesto sobre anuncios publicitarios.
- Impuestos sobre la prestación de servicios y hospedaje.
- Impuestos sobre vehículos de propulsión sin motor. Entre otros.

b) Derechos: Son los pagos que percibe el Municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo. Raúl Olmedo define a los

---

<sup>86</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E. Op. Cit. p. 60

<sup>87</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 74

Derechos como "Contraprestaciones requeridas por la Administración Pública en pago de los servicios de carácter administrativo prestados por ella. Dichas contraprestaciones constituyen un ingreso para las Haciendas Públicas Municipales."<sup>88</sup>

Hernández Gaona define a los derechos como: "Las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como para el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio."<sup>89</sup>

Algunos ejemplos de los derechos son:

- Derechos por servicios que preste el Registro Civil.
- Derechos por los servicios de rastros.
- Derechos por los servicios de Panteones.
- Derechos por la ocupación de la vía pública y servicio de mercado.
- Derechos por servicio de alumbrado público.
- Derechos por servicio de agua potable.
- Derechos por desarrollo urbano y obras públicas.
- Derechos por lotes baldíos.
- Derechos por servicio de recolección de basura. Entre otros.

c) Productos: Se componen de los cobros que hace el Municipio por el aprovechamiento y/o explotación de sus bienes patrimoniales. Para Hernández Gaona los productos: "Constituyen las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."<sup>90</sup> Raúl Olmedo coincide con ésta definición.

---

<sup>88</sup> Ibidem p. 54

<sup>89</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E. Op. Cit. p. 62

<sup>90</sup> Ídem.

Algunos ejemplos de los productos son:

- Productos por la venta de bienes muebles e inmuebles.
- Productos derivados de los bosques municipales.
- Productos por la venta de basura y abono de los rastros y plantas urbanas de desperdicio sólido.
- Productos por uso del rastro municipal. Entre otros.

d) Los aprovechamientos: son todos los ingresos de la Hacienda Pública Municipal que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones. Raúl Olmedo define a los aprovechamientos de acuerdo con el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, que lo define como: "Los ingresos que percibe el Estado por funciones de derechos público distinto de las contribuciones, los ingresos derivados del financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal."<sup>91</sup> Hernández Gaona, también coincide con esta definición.

Para Hernández Gaona, las participaciones pueden provenir de tres fuentes, y estas son:

"1.- Los que provienen de la imposición de sanciones a los particulares por parte del Municipio, y pueden ser; sanciones fiscales o sanciones administrativas.

2.- Los créditos que puede solicitar el Municipio a una Institución Financiera.

3.- Los subsidios y transferencias."<sup>92</sup>

Algunos ejemplos de los aprovechamientos son:

- Multas.

---

<sup>91</sup> Código Fiscal de la Federación.

<sup>92</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E. Op. Cit.

- Recargos.
- Reintegros.
- Resarcimientos.
- Donativos.
- Indemnizaciones por daños a bienes Municipales.
- Subsidios, herencias.
- Ingresos de las empresas paramunicipales que le pertenezcan al Municipio. Entre otros.

e) Participaciones: Son los porcentajes de la recaudación Federal total, que las leyes Estatales o Federales concedan a los Municipios. Raúl Olmedo define a las participaciones como: "Ingresos que percibe el Municipio por concepto de la recaudación que realizan las autoridades fiscales Federales o Estatales con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para el fin. La Federación obtiene en los Estados ingresos por acciones impositivas, de los cuales los hace partícipes en un porcentaje; de igual manera, los Estados los captan de los Municipios y en forma similar participan a éstos una proporción de los mismos."<sup>93</sup>

Hernández Gaona nos dice respecto a las participaciones que: "Vienen a ser la coordinación fiscal del Municipio con otros niveles de gobierno (Estatual o Federal), para percibir ingresos. En otras palabras los Municipios son partícipes de un porcentaje de los ingresos Estatales y Federales."<sup>94</sup>

Cabe hacer mención de que las participaciones son los ingresos más significativos para el Municipio, claro que hablamos de las participaciones Federales. En éste sentido, tenemos nuestro Artículo 31 fracción IV constitucional que nos dice que es obligación de los mexicanos el contribuir

---

<sup>93</sup> OLMEDO Raúl. Op. Cit. p. 106

<sup>94</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E. Op. Cit. p. 63

para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en el que residan, de manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes. Y con base en lo anterior, los tres niveles de gobierno tienen facultad para gravar, con sus respectivos rangos tributarios, a la población. Esto, en muchas ocasiones originó que se gravara de manera doble las mismas actividades, es por esto que se crea la Ley de Coordinación Fiscal<sup>95</sup>, para evitar una doble o hasta triple tributación.

Consideramos que en la práctica estos ingresos ordinarios no son suficientes, porque como veremos en el capítulo III no se cobran todos o de manera regular, los Municipios no subsisten por sus ingresos propios, estos sobreviven por las aportaciones que el Estado y la Federación les hace, esto tiene mucha importancia porque los Municipios deberían tener mayores facultades para poder recaudar mayores ingresos ordinarios, debería haber una verdadera autonomía en cuanto a sus ingresos y no depender tanto de los otros niveles de gobierno.

Ahora bien, ya hemos analizado todos los ingresos ordinarios, pero Hernández Gaona, agrega un ingreso ordinario más y éste es:

g) Accesorios: y lo define como: "los Ingresos que tienen la misma naturaleza de las contribuciones y los derechos."<sup>96</sup>

2.- INGRESOS EXTRAORDINARIOS: Son los que percibe el Municipio en forma eventual, cuando, por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales. Los ingresos adicionales se integran por:

-Los Créditos.

-Las contribuciones especiales.

---

<sup>95</sup> Esta Ley establece las participaciones que les corresponden a las haciendas públicas de los Estados y Municipios en los ingresos federales, fija las reglas de colaboración administrativas entre las autoridades fiscales.

<sup>96</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E. Op. Cit. p. 63.

Al respecto Quintana Roldan nos dice que: "los ingresos extraordinarios no están previstos en detalle en el Presupuesto de Ingresos dada su eventualidad y contingencia. Principalmente encontramos en este tipo de ingresos a los subsidios y a los créditos, así como cualquier otro ingreso que perciba el Municipio y que no encuadre en el renglón de los ordinarios."<sup>97</sup>

Para Raúl Olmedo, los ingresos extraordinarios son: "Ingresos que se autorizan excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios, o cuando los ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir las necesidades del Municipio. Bajo este concepto se consideran en forma general a los siguientes:

-Aquellos que con ese carácter y excepcionalmente decreten las autoridades competentes a propuesta del Municipio para el pago de obras o servicios.

-Los que procedan de préstamos, financiamientos y obligaciones que adquiera el Municipio para fines de interés público con autorización y aprobación de los Ayuntamientos respectivos y conforme a lo que establezcan las Leyes vigentes.

-Las aportaciones del Gobierno Federal.

-Las aportaciones del Gobierno del Estado."<sup>98</sup>

Para Hernández Gaona, los ingresos extraordinarios: "Constituyen los recursos que el Municipio obtiene de personas físicas o morales o bien a través de los niveles gubernamentales. Estos ingresos extraordinarios son: las contribuciones o aportaciones de vecinos para realizar obras públicas, los subsidios y las transferencias.

---

<sup>97</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. p. 399

<sup>98</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. pp. 74-75

a) Las contribuciones o aportaciones de vecinos para realizar obras públicas, son estrictamente voluntarias; es preciso señalar que debe existir un convenio entre cada uno de los beneficiados de la obra y la autoridad, en donde tiene que quedar especificada la aportación, con el propósito de que en el plazo establecido el Municipio tenga la posibilidad de recuperar el importe previamente acordado.

b) Los subsidios son los ingresos que la Federación o los Estados ponen a disposición de los Municipios, para que éstos puedan cumplir con su fin. Existen dos tipos de subsidios: los condicionales y los incondicionales.

Los subsidios condicionales son aquellos que establecen su destino.

Los subsidios incondicionales son los que no tienen un destino específico, por lo que pueden ser utilizados en el gasto corriente, en el pago de pasivos, en las inversiones de obras, etc.

c) Las transferencias son los recursos que se destinan al Municipio para fines determinados y que son generalmente programas con la Federación y el Estado (obras de agua, construcción de escuelas, etc.).<sup>99</sup>

A) Los créditos: Son ingresos que percibe el Municipio por concepto de préstamos que solicita para el cumplimiento de sus funciones. Los créditos pueden ser otorgados por:

- Federación.
- Estado.
- Particulares.
- Cualquier institución crediticia.

B) Contribuciones especiales: Son aquellos recursos que recibe el Municipio eventualmente. Por ejemplo: Cuando el ayuntamiento realiza una

---

<sup>99</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E. Op. Cit. pp. 63-64

obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de éstas deberán aportar una contribución especial; o bien; cuando el Ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras.

Como ya se dijo, consideramos que falta una verdadera autonomía en cuanto a los ingresos de los Municipios, pero que hace falta mucho para que esto se logre, e incluso no vemos que se avance mucho en este aspecto, el Municipio esta muy controlado en muchos rubros y el aspecto de los ingresos no es la excepción, no hay una verdadera libertad hacendaria, y mientras no se le otorgue libertad al Municipio, no habrá verdaderos avances.

## **2.4 SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

Son todas aquellas actividades que realiza el Ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el Ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. La prestación de los servicios públicos son una muestra definitiva para elevar el nivel de vida de los habitantes, esto significa que en la medida que se incrementen los servicios se mejoraran las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

En el municipio el acercamiento entre el pueblo y el gobierno, plantean una dimensión social en la atención a las necesidades reales y la pronta respuesta de las autoridades generan un impacto social positivo o negativo. Es decir, que la evaluación del papel del Gobierno Municipal se realiza por la población en base a la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta,

por tanto los servicios públicos son el fin último y el medio para una estrategia de imagen gubernamental. El desempeño de una administración municipal se puede conocer por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados ya que mediante éstos el gobierno muestra su función imparcial ante los habitantes.

Robles Martínez define al Servicio Público Municipal como: "toda aquella actividad técnica especializada, continua y permanente, que de acuerdo a la ley, ha de estar a cargo el Municipio, ya sea prestada directa o indirectamente."<sup>100</sup>

Raúl Olmedo define al Servicio Público como; "actividad de la Administración Pública, o concesionada a particulares, creada para asegurar de una manera permanente, regular y continua la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho público."<sup>101</sup>

Acosta Romero define al Servicio público como: "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determinan los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión."<sup>102</sup>

Gabino Fraga define al Servicio Público como: "Una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un

---

<sup>100</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. p. 349

<sup>101</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 137

<sup>102</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. La transformación de la Administración Pública. En la reforma Municipal en la Constitución. Porrúa, México, 1986, p. 470

régimen jurídico que les imponga adecuación, regulación y uniformidad”<sup>103</sup>

En general, no todos los autores nos dan una definición uniforme de lo que deba considerarse como tal al Servicio Público Municipal. Sin embargo todos coinciden en afirmar que es una actividad técnica que es brindada por el Estado o bien concesionada a los particulares, que esta actividad es para satisfacer una necesidad colectiva y que debe ser realizada de una manera continua y permanente.

Ahora bien, hay autores que se inclinan a hacer una clasificación de los Servicios Públicos Municipales, a continuación mencionaremos a algunas clasificaciones y a los autores que las afirman. Así, el Dr. Quintana Roldan en su obra “Derecho Municipal”, menciona a dichos autores y sus clasificaciones, a continuación las citaremos. Teresita Rendón Huerta, en la obra “Derecho Municipal”, clasifica a los Servicios Públicos Municipales en tres apartados, que son los siguientes:

- 1.- Servicios de Gobierno.
- 2.- Servicios de ayuda y suplencia a la iniciativa privada.
- 3.- Servicios de aprovisionamiento para funciones gubernamentales.

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en la Obra “el Municipio Mexicano”, establece la siguiente clasificación de los Servicios Públicos Municipales:

- a) Servicios básicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, calles, banquetas, alumbrado público.
- b) Servicios básicos complementarios: limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones y rastros.
- c) Servicios de seguridad: seguridad pública, tránsito y bomberos.
- d) Servicios de protección a la comunidad: salud, prevención de

---

<sup>103</sup> FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Porrúa, México, 1981, p. 301

desastres y protección civil, protección contra la contaminación y de comunicación social.

e) Servicios de bienestar social: difusión cultural, acción cívica, parques, jardines, acción deportiva, otros.<sup>104</sup>

Hernández Gaona, clasifica a los Servicios Públicos Municipales de la siguiente manera:

“a) Esenciales y secundarios: los primeros son los que realiza el Estado: agua, luz, drenaje, alcantarillado; los segundos no son esenciales, son fines secundarios dentro del ámbito municipal: teléfonos... ; esta diferencia se da de acuerdo con la importancia.

b) Obligatorios y facultativos: aquellos son impuestos a los particulares por motivos de interés general o para beneficio de la colectividad: agua, alcantarillado, instrucción primaria; y éstos son creados de acuerdo a la conveniencia de los habitantes de los Municipios: teléfonos, tranvía, etcétera.

c) Exclusivos y concurrentes: los exclusivos únicamente pueden ser otorgados por entidades administrativas (Federación, Estados y Municipios): alumbrado público, agua; los concurrentes son los satisfactores que ofrecen, separadamente o en colaboración, los particulares y el Municipio: educación, servicio de panteones.

d) Generales o especiales: los generales consideran los intereses de todos los individuos, es decir, todos pueden hacer uso de ellos: ferrocarriles, alumbrado público; los especiales sólo se ofrecen a ciertas personas que se encuentran en una situación determinada: asistencia benéfica (este tipo de

---

<sup>104</sup> citado por el Dr. QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. p. 423



servicios esta encaminado a ayudar a los pobres).<sup>105</sup>

Nuestra Carta Magna, solo nos da un listado de los Servicios Públicos que el Municipio debe prestar, sin hacer ninguna clasificación, a continuación transcribiré lo que indica:

Art. 115: Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

B) Alumbrado público.

C) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos

E) Panteones

F) Rastro

G) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

H) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

I) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observaran lo dispuesto por las Leyes Federales y Estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán

---

<sup>105</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E. Op. Cit. pp. 54-55

coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o mas Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Ahora bien, el marco jurídico de la prestación de los Servicios Públicos Municipales se sustenta en las siguientes disposiciones legales:

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los servicios públicos municipales son aquellos que por ley deben prestar los Ayuntamientos y se regulan bajo las disposiciones del artículo 115 fracción III. Este artículo ya lo transcribimos en el párrafo anterior, y vemos que en éste se destaca la posibilidad de que los Estados puedan participar con los Municipios, claro está que previo acuerdo de las Legislaturas Locales en la prestación de los servicios públicos, así también se prevé que los Municipios de un mismo Estado puedan asociarse o coordinarse para el mismo propósito.

2.- Constitución Política del Estado.

3.- Ley Orgánica Municipal. En esta disposición legal se deben enumerar los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, para su prestación, organización, funcionamiento, administración y conservación. Se deben señalar como servicios públicos los que se enuncian en la fracción III

del Artículo 115 Constitucional, y se pueden incluir los que considere el Municipio necesario en base a las peticiones de la comunidad.

4.- Reglamentos Municipales de Servicios Públicos. Esta claro que no todos los Municipios tienen dicha disposición.<sup>106</sup>

Ahora bien, en las diferentes definiciones pudimos observar que muchos autores nos dan lo que podemos denominar características de los Servicios Públicos Municipales, así vemos que, en general, se dan las siguientes:

a) Continuidad y Permanencia: Esto quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, que no haya interrupciones en su prestación.

b) Igualdad: Esto se refiere a que el servicio deberá prestarse igualmente a todos los habitantes de la comunidad y debe representar un beneficio colectivo

c) Uniformidad: El incremento de las necesidades determinan a su vez, el incremento de los servicios públicos en forma uniforme en lo que se refiere a medida y calidad.

d) Adecuaciones: Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes, se hace indispensable para ello contar con el equipo, personal e instalaciones suficientes para cubrir las demandas que presente la comunidad.

Ahora bien, la forma en que se prestan los Servicios Públicos Municipales son muy diversas, y desde la misma Constitución lo podemos

---

<sup>106</sup> <http://www.inafed.gob.mx>

observar, así tenemos:

1. Administración directa: Esta forma de administración de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los Ayuntamientos, ya que significa que éstos, contando con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encarguen directamente de la prestación de un servicio público. En este caso, el costo de su establecimiento, operación, y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales.<sup>107</sup>

2.- Administración Indirecta: Esta forma es una alternativa que instrumenta el Ayuntamiento cuando tiene problemas económicos, técnicos o humanos, para prestar algún servicio. Así, tenemos:

a) Concesión: Es una forma de la administración indirecta en la cual el Ayuntamiento realiza un contrato en el que transfiere a una persona física o moral el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal. Esto sucede debido a problemas económicos, técnicos, materiales o humanos que se presentan durante su administración, y para evitar que la población se vea afectada por esta situación, el Municipio -como autoridad otorgante- firma un contrato, sin perder la autoridad municipal. Las condiciones de concesión de servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, tales como:

- Que no lesionen el interés público o social.
- La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.
- Que no afecte la estructura y organización municipal.
- La vigilancia concreta que el Ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio.
- Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.

---

<sup>107</sup> <http://www.inafed.gob.mx>

-No otorgar la concesión a miembros del propio Ayuntamiento, Servidores Públicos sean Municipales, Estatales o Federales, a cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, los colaterales hasta 4º grado y los parientes por afinidad civil.

b) Colaboración: Es aquella en la que la comunidad y el Ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal. Esta forma de administración garantiza en sí misma una activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del beneficio que de éste se deriva. Corresponde a las autoridades municipales: reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración; garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

c) Convenio Estado – Municipio: Es un mecanismo administrativo de coordinación del Municipio con el Estado, tiene una base Constitucional, tanto a nivel Federal como Estatal. El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa. En estos convenios de colaboración Estado-Municipio se destaca el tipo de servicios públicos sujetos a convenios, las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones de ambos, las bases tanto económicas como laborales de los servidores públicos y los beneficios directos que tiene el Ayuntamiento como autoridad máxima del Municipio, entre otros aspectos.

d) Asociación Intermunicipal: Consiste en la unión de dos o más Municipios de una misma Entidad Federativa, la cual tiene por objeto

únicamente la prestación de algún servicio público que un Municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos. Esta forma de prestación de servicios tiene como propósito lograr que los Ayuntamientos, previo acuerdos de Cabildo y con base en las Leyes Locales, concierten esfuerzos y se coordinen para contar con mejores servicios en centros de población conurbanos, pero pertenecientes a Municipios distintos.<sup>108</sup>

Podemos concluir que la característica del Federalismo se ubica en la construcción de un Estado Nacional como una unión de la diversidad, la Constitución del 1917 no solo ratificó el federalismo como sistema de gobierno, sino que estableció el Municipio libre como la base política y administrativa de los Estados.

El poder político no esta concentrado en un Gobierno Federal ni en las Entidades Federativas, si no que se trata de una sumatoria entre estos dos con el Municipio. El federalismo es el medio para integrar la vida política de un país, da vida a un conjunto de poderes que debe coordinarse de manera armónica, Estado, Municipio y Federación, donde se respete la autonomía de los gobiernos y su potestad tributaria

---

<sup>108</sup> <http://www.inafed.gob.mx>

**CAPITULO III**  
**ESTUDIO DE CASO "MUNICIPIO DE JIQUIPILAS,**  
**CHIAPAS"**

**3. EL MUNICIPIO DE JIQUIPILAS, CHIAPAS.**



Jiquipilas significa en náhuatl "lugar de alforjas". Los vestigios arqueológicos más antiguos que se han encontrado en la región pertenecen a la cultura Olmeca, posteriormente, durante los siglos XI y XII arribaron los Toltecas y más tarde fue la cultura Zoque que se asentó en el territorio del actual Municipio de Jiquipilas.

Antes de la llegada de los conquistadores españoles existían dos Xiquipilas: Xiquipilas La Grande y Xiquipilas la Chica. Xiquipilas era gobernada por sus propios señores, quienes no pagaban tributo a los Aztecas y se encontraban en continua guerra con los Chiapa<sup>109</sup>.

A principios de la época colonial solo sobrevive Xiquipilas la Chica, la cual fue visitada el 11 de septiembre de 1586 por don Antonio de Ciudad Real. El 6 de marzo de 1940 se le concede a Xiquipilas la categoría de Municipio de segunda<sup>110</sup>. En cuanto a sus grupos étnicos, en la actualidad en el Municipio de Jiquipilas habitan los grupos Zoques. Este pueblo actualmente es considerado como la cuna de la marimba en Chiapas.

El Municipio ha tenido a lo largo de su historia diversos personajes ilustres, tal es el caso de Héctor Ventura Cruz (pintor), Mario Camacho Espinosa (educador), Javier Espinosa Mandujano (político), José Figueroa Rodríguez (periodista).<sup>111</sup>

El Municipio de Jiquipilas, Chiapas se encuentra ubicado en la parte Oeste del Estado de Chiapas, su cabecera Municipal está situada a 16°, 40' 03" latitud norte y 93°, 38', 35" longitud oeste y a una altitud de 500 metros sobre el nivel del mar, según los registros del Municipio, pero los registros del INEGI nos marca que el Municipio cuenta con una latitud de 16° 40' 00", con

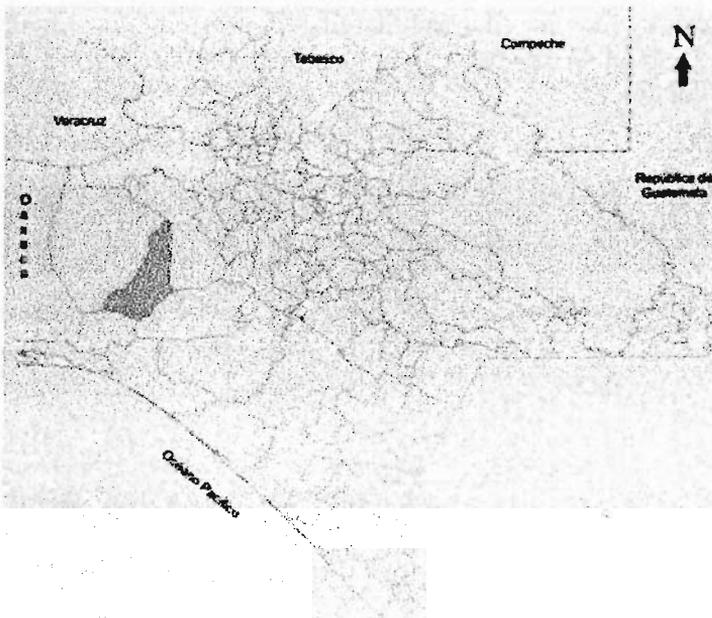
<sup>109</sup> Los Chiapa eran un grupo étnico que habitaban en el Estado de Chiapas.

<sup>110</sup> El grado de Municipio de segunda se les asignaba en base al número de habitantes.

<sup>111</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM\\_chiapas](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_chiapas)

una longitud de 093° 90' 00'', y con una altitud de 540 metros sobre el nivel del mar.<sup>112</sup>

Jiquipilas limita con los Municipios de Cintalapa, Chiapas al norte y al oeste, con Villaflores, Chiapas al sureste, con Ocozocoautla, Chiapas al este y con Arriaga, Chiapas al sudoeste. Las principales Localidades del Municipio son: Jiquipilas, Tierra y Libertad, Tiltepec, José María Pino Suárez, Cuauhtémoc, Palestina, Quintana Roo, El Triunfo y Vicente Guerrero.



El Municipio de Jiquipilas, Chiapas cuenta con una extensión territorial de 1316 kilómetros cuadrados, de acuerdo a datos del INEGI, el Municipio cuenta con 1,197.30 kilómetros cuadrados de acuerdo a fuentes Municipales, lo que representa el 9.48% del total de la jurisdicción Estatal y el 0.061% de la Nación y tiene una densidad de población de 31 habitantes por kilómetro cuadrado.

<sup>112</sup> <http://www.mapserver.inegi.gob.mx/dsist/municipios/reporte2.cfm?estado=07>

El número total de Habitantes del Municipio es de 34,900, de los cuales 17,537 son hombres y 17363 son mujeres, datos señalados por el INEGI<sup>113</sup>, sin embargo el Municipio proporciona los siguientes datos en relación al número total de habitantes: población total de 45,486, nos dice también que el grupo de edad con mayor número de habitantes corresponde al de 25 a 44 años con 9,572 personas que corresponde al 26.08%; siguiéndole el grupo de personas de entre 5 a 14 años de edad con 9,530 personas que representa el 25.96% de la población total, y que en tercer lugar se encuentra el grupo de personas entre 15 a 24 años con 7,769 habitantes, que representa el 21.17% de la población total. El Municipio señala que la densidad de la población es de 31 habitantes por kilómetro cuadrado, con una tasa de fecundidad de 2.80%, la tasa bruta de natalidad de 20.27% y con una tasa de crecimiento de 16.47%.

El Municipio cuenta con 462 localidades, de las cuales 425 son de menos de 100 habitantes, según datos proporcionados por el Municipio, pero el INEGI en su base de datos Municipales, marca que el Municipio de Jiquipilas, Chiapas cuenta con 367 localidades, de las cuales 325 cuentan con menos de 50 habitantes y 6 entre 50 y 100 habitantes, 18 localidades que cuentan entre 100 y 499 habitantes, 9 localidades que cuentan entre 500 y 999 habitantes, 6 localidades que cuentan con entre 1000 y 1999 habitantes, 2 localidades que cuentan con entre 2000 y 2499 habitantes, y una localidad que cuenta con entre 5000 y 9999 habitantes, según el censo del año 2000, por lo que podemos observar que existen contradicciones entre lo que el Municipio tiene registrado y lo que el propio INEGI, que es un organismo Federal, registra y reporta.

Como podemos observar en el párrafo anterior, el Municipio maneja cifras totalmente diferentes a lo que maneja el INEGI, sabemos que las cifras reales son las que maneja el INEGI que es un organismo confiable y que además es el que realiza los censos de población y vivienda por lo que tiene las

---

<sup>113</sup> [http://www.mapserver.inegi.gob.mx/dsist/municipios/iter2K\\_cfm?c=369&e=07](http://www.mapserver.inegi.gob.mx/dsist/municipios/iter2K_cfm?c=369&e=07)

verdaderas estadísticas, los funcionarios del Municipio están de acuerdo con lo anterior.

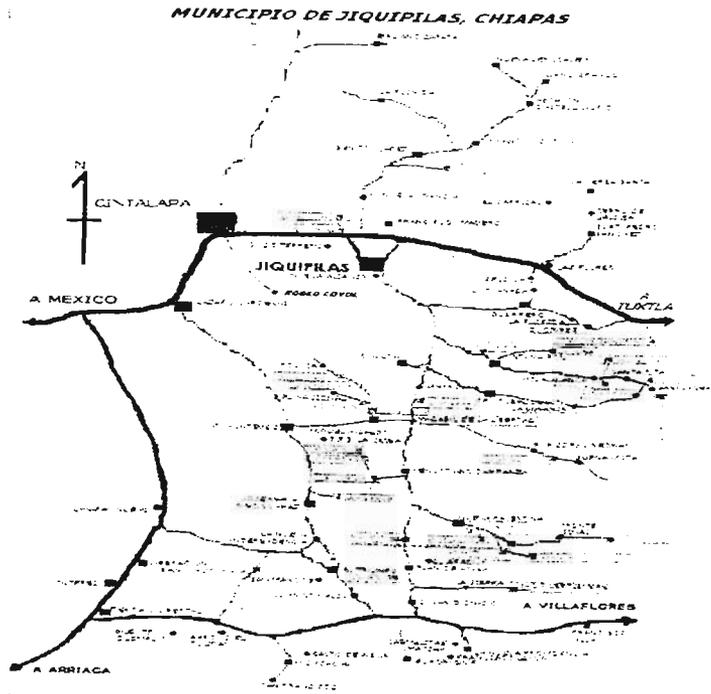
Hablamos con algunos funcionarios del Municipio de Jiquipilas, Chiapas para preguntarles el por qué de dichas diferencias y coincidieron de decir que las cifras reales las maneja el INEGI, pero no nos proporcionaron una respuesta exacta a la pregunta.

Nosotros consideramos que la diferencia estriba en que al Municipio le conviene alterar las cifras en cuanto a número de población y de localidades por cuestiones presupuestarias, ya que esta sería una manera de justificar ingresos y egresos, lo que es de suma relevancia porque así se puede tener acceso a mayores proyectos y justificarlo con ayuda a sus ejidos y centros de población y en muchas otras ocasiones dichos proyectos no son llevados a cabo. Lo anterior no es justificable, pero es una realidad que vive el Municipio de Jiquipilas, Chiapas.

Ahora pasaremos al tema de la topografía, el área geográfica del Municipio de Jiquipilas se ubica en un pequeño valle y una pequeña superficie de área montañosa, con una altitud promedio de la cabecera municipal de 500 metros sobre el nivel del mar. Se pueden localizar diferentes tipos de relieve en el Municipio, destacando los terrenos planos en un 40%, semiplanos en un 30% y zonas accidentadas en un 30%.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM\\_chiapas](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_chiapas)



En cuanto a la clasificación y el Uso del suelo el Municipio está constituido, geológicamente, por terrenos paleozoicos (con rocas ígneas intrusitas ácidas) y cuaternarios (con rocas sedimentarias). Los tipos de suelos predominantes son: regosol (se caracteriza por no tener capas distintas, son claros y se parecen a la roca que les dio origen, se presentan en muy diferentes climas; su susceptibilidad a la erosión es muy variable y depende del terreno en que se encuentre); litosol (es un suelo de distribución muy amplia, se encuentra en todos los climas y con muy diversos tipos de vegetación, con profundidad de 10 centímetros, tiene características muy variables, según el material que los forma; su susceptibilidad a la erosión depende de la zona donde se encuentre pudiendo ser desde moderada hasta alta); cambisols (es un suelo joven, poco desarrollado, de cualquier clima menos zonas áridas, tiene una capa con

terrones que presenta un cambio con respecto al tipo de roca subyacente, con alguna acumulación de arcilla, calcio, etcétera. Su susceptibilidad a la erosión es moderada a alta), y rendzina (tiene una capa superficial rica en materia orgánica que descansa sobre roca caliza o algún material rico en cal, no muy profundos, son arcillosos; su susceptibilidad a la erosión es moderada). Su uso principalmente es de pecuario y bosque, correspondiendo el 80% de la superficie Municipal a territorios Ejidales y el 20% pertenece a propiedades privadas.

En el Municipio predomina el Clima tipo cálido – subhúmedo con lluvias veraniegas. Los meses mas calurosos son marzo, abril y mayo, la cabecera registra una temperatura media anual de 25.4° C y una precipitación pluvial de 1,018 milímetros y los vientos por lo general se dirigen de norte a sur.

En el aspecto de la flora podemos contemplar varias especies, siendo las más importantes: duraznillo, cacho novillo, barbasco, cedro, caoba, hormiguillo, pino, pinabeto, guanacaste, fresno, nanche, roble, ciprés, romerillo, sabino, manzanilla, camarón, cepillo, cupapé, guaje, huisache, ishcanal, mezquite y sospó.

En esta foto podemos observar parte de las tierras con las que cuenta el Municipio de Jiquipilas, Chiapas.



En cuanto a su Hidrografía, cuenta con los ríos Soyatenco, Santa Lucía, Santa Catarina, Ocozotes, La venta, Arroyos, la Cintal, Las Flores, las Palmas y los Micos.

En cuanto a su clima, en el Municipio predomina el clima cálido subhúmedo, con una temporada de lluvias que se registra en promedio en el mes de junio al mes de septiembre, aproximadamente. Los cursos de agua que irrigan el Municipio son los ríos Soyatenco, Santa Lucía y las Flores; y los arroyos La Cintal, Las Palmas, Monte los Micos, San Isidro, Carolinas y Rancho Bonito, todos ellos del caudal permanente.

Relacionado a la Educación, el Municipio señala que cuenta con un índice de analfabetismo del 18.0% con relación a la infraestructura en educación, que la población de 15 años y más alfabetizada es de 18,355 personas y 3,889 personas analfabetas, señala que actualmente existen 45 escuelas del nivel preescolar, 66 escuelas primarias, 4 secundarias, 19 tele secundarias y 3 preparatorias a lo largo de todo el Municipio. En cuanto a la educación el INEGI proporciona los siguientes datos: que la población total de 15 años y más alfabetizada (término utilizado por el INEGI) es de 18,651 personas, de las cuales 9,661 son hombres y 8,990 son mujeres.

Señala también que la población de 15 o más analfabetas es de 3,811 personas, de las cuales 1,549 son hombres y 2,262 son mujeres, que la población de 15 años o más que no especifica la condición de alfabetismo es de 15 personas, de las cuales 12 son hombres y 3 mujeres. Estos datos son según el grado de alfabetismo.



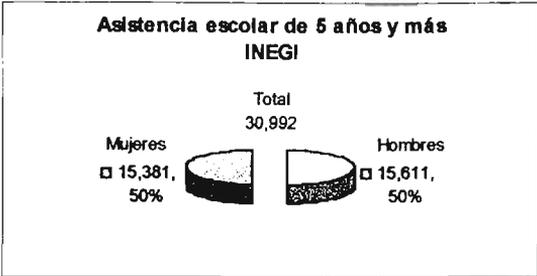
En la gráfica anterior pudimos observar que el Municipio cuenta con un grado alto de alfabetismo, por lo que concluimos que aunque el ideal sería del 100% nuestro Municipio hace esfuerzos para que se llegue al objetivo.



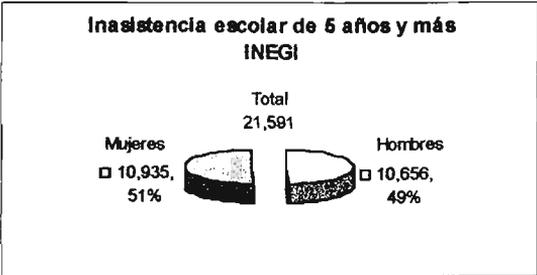
En esta gráfica observamos la diferencia que maneja el Municipio respecto a las cifras que maneja el INEGI, diferencia que en realidad es mínima pero significativa.

Pero el INEGI también nos proporciona datos en cuanto a la educación, de acuerdo a la asistencia escolar, y los resultados son los siguientes: la población de 5 años y más es de 30,992, de los cuales 15,611 son hombres y

15,381 son mujeres. Que la población de 5 años o más que no especifica asistencia escolar es de 135 personas, de las cuales 65 son hombres y 70 mujeres.



En esta gráfica observamos que la asistencia escolar es proporcional el número de hombres respecto al número de mujeres.



En esta gráfica observamos que la inasistencia escolar es mayor en las mujeres que en los hombres.

El total de la población de 5 años y más que no asiste a la escuela, indica el INEGI, es de 21,591 personas, de las cuales 10,656 son hombres y 10,935 son mujeres. Señala también que la población de 5 años y más que si asiste a

la escuela es de 9,266 personas, de las cuales 4,890 son hombres y 4,376 son mujeres.<sup>115</sup>

De acuerdo al área de estudio, siguiendo con el tema de la educación, el INEGI nos proporciona los siguientes datos: el total de la población de 18 años o más con instrucción superior es de 736 personas. El total de la población de 18 años y más por área de estudio agropecuarias profesional es de 62, total de la población de 18 años y más en área de estudios de salud a nivel profesional es de 26 personas; total de la población de 18 años y más con estudios de ciencias naturales y exactas a nivel profesional es de 21 personas; el total de la población de 18 años y más con estudios profesionales en el área de ciencias sociales y administrativas es de 99 personas; total de la población de 18 años o más con estudios profesionales en educación y humanidades es de 401 personas; total de la población de 18 años y más con nivel de estudios profesionales en el área de ingeniería y tecnología es de 40 personas; el total de la población que no especifican el área de estudios profesionales es de 65 personas.

En cuanto al total de la población de 18 años y más con un grado de maestría y doctorado, solo es de 13 personas, las 13 en el área de educación y humanística. Lo importante de estos datos es que esta población vive ya sea en la Capital (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas) y unos cuantos en otros Estados, pero los que viven en la capital llegan los fines de semana a estar con su familia en el Municipio de Jiquipilas, Chiapas.

En el área de instrucción media superior, el INEGI nos proporciona los siguientes datos: que el total de la población de 15 y más con estudios técnicos y comerciales de nivel medio superior y superior es de 195 personas, de las cuales 3 pertenecen al área de estudio agropecuario, 7 al área de estudios en

---

<sup>115</sup> [http://www.mapserver.inegi.gob.mx/dsist/municipios/iter2K\\_cfm?c=369&e=07](http://www.mapserver.inegi.gob.mx/dsist/municipios/iter2K_cfm?c=369&e=07)

salud; 154 al área de estudios administrativos y comunicación; 1 persona en el área de educación artística e idiomas; 16 personas pertenecen al área de estudio industrial y tecnológica; 1 persona en el área de estudios en servicios de belleza; 13 personas que no especifican su área de estudios y el total de la población de 18 años o más según área de estudios agropecuaria maestría y doctorado es de 2 personas, 13 personas en el área de estudio de educación y humanidades maestría y doctorado y 7 personas que no especifican el área de maestría y doctorado.

En relación al grado de instrucción de secundaria y carrera técnica, el INEGI nos proporciona los siguientes datos: el total de la población de 12 años y más es de 25,063 personas, de las cuales 17,032 personas no tienen instrucción posprimaria y 2,808 personas cuentan con instrucción media superior y superior; 110 personas no especifican el nivel de instrucción secundaria y carrera técnica o comercial.

En cuanto a la instrucción secundaria, el INEGI indica que: el total de la población de 12 años y más con instrucción secundaria en primer año es de 961 personas; 1,003 personas con instrucción secundaria en segundo año; 3,138 personas con instrucción secundaria en tercer años.

De acuerdo con el INEGI existen 2,025 personas con 5 años o más con instrucción primaria en primer grado, 3,289 personas en segundo años de primaria; 3,447 personas en tercer año; 2,070 personas en cuarto año; 1,598 personas en quinto año; 4,610 personas en sexto año de primaria.

Respecto a la población económicamente activa, el INEGI nos señala que el Municipio cuenta con 11,174 personas; 13,812 personas que son económicamente inactivas.<sup>116</sup>

Ahora bien, el Municipio señala que el 77.8% de la población total del Municipio se concentra en el medio rural, que representa a 35,388 habitantes dedicándose principalmente a la agricultura seguida de la ganadería, el restante 22.2% de la población total se localiza dentro de la cabecera municipal, ocupándose primordialmente a los servicios comunales y sociales.

El INEGI señala que en el Municipio existen 31 ejidos y comunidades agrarias, que el total de los ejidatarios o comuneros es de 3,423 personas.

Con base a los datos que hemos dado, podemos decir que Jiquipilas, Municipio de Chiapas es un Municipio Urbano que cuenta con escuelas primarias, secundarias y preparatorias, que cuenta con actividades económicas como lo son la agricultura, la ganadería, el comercio. Cuenta con 425 localidades, que parecerían ser muchas por su extensión territorial, pero hay que tomar en consideración que son localidades pequeñas, la problemática de Jiquipilas es diversa, pero la principal estriba en que los recursos con que cuenta, no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de su población, necesidades como lo son la pavimentación de calles, el alumbrado público, la construcción de carreteras para tener un mejor acceso a sus localidades, el agua potable, principalmente, pero debemos mencionar que las necesidades son muchas.

Jiquipilas no es un Municipio que tenga un crecimiento anual importante, ya que muchos de los jóvenes que salen a estudiar fuera, ya sea a la Capital de

---

<sup>116</sup> <http://www.inegi.com.mx/geo/default.asp?c=338&e=7>

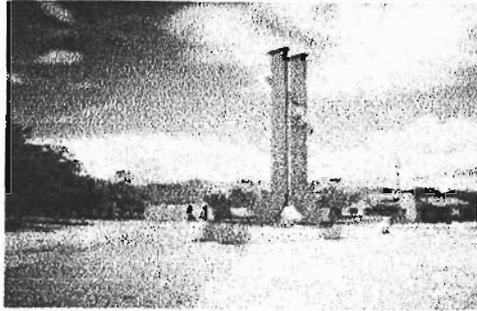
el Estado o a otros Estados, es muy poco probable que regresen, lo que hace que el Municipio no tenga crecimiento acelerado.

Los recursos con que cuenta el Municipio son utilizados principalmente en obras públicas, en construcción de aulas, construcción de accesos a sus comunidades, agua y alcantarillado, pero es mínimo, consideramos que este trienio ha sido caótico para el Municipio de Jiquipilas, con todos los problemas políticos que han afectado al funcionamiento del mismo, se han estancado obras como construcciones de aulas, construcciones de acceso, lejos de avanzar estos tres últimos años, ha habido un estancamiento, no podemos culpar del todo a la vida política del Municipio aunque bien sabemos que es un factor importante.

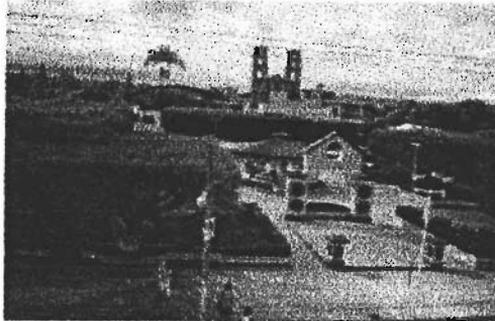
Consideramos que Jiquipilas es un Municipio que podría tener mayor crecimiento y que podría tener mayores oportunidades para gente que se prepara fuera del Municipio, que es originaria de él pero que al no tener un crecimiento no hay opciones de que éstos regresen al Municipio a tener mejores oportunidades. Los recursos han sido mal administrados, este problema no es exclusivo de estos últimos tres años, ya que se ha venido arrastrando de tiempo atrás pero si se ha visto acentuado, creemos que para parar esto se debería dejar de pensar en intereses personales para pasar a pensar en el verdadero bienestar del Municipio.

En nuestro recorrido Jiquipilas, Chiapas encontramos diversos sitios que son representativos del Municipio, a continuación presentamos las fotos:

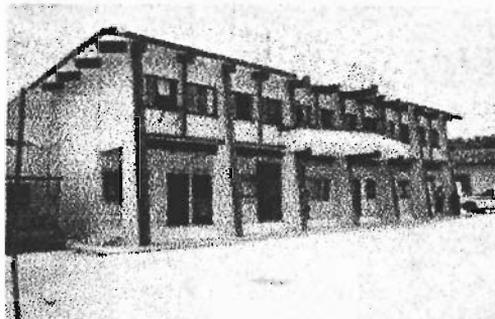
**Entrada Principal al Municipio**



**Parque central.**



**Presidencia Municipal**



Iglesia San Pedro



### **3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS.**

Iniciaremos por establecer el significado del concepto "Constitución", Fernando Lassalle la define así: "...en esencia, la Constitución de un país: es la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país"<sup>117</sup>.

André Hauñóu la define así: "La Constitución de un Estado es el conjunto de reglas relativas al gobierno y la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta."<sup>118</sup>

Daniel Moreno afirma que: "La Constitución es la vía por donde el poder político se convierte en institución estatal, pues comprueba la existencia del

---

<sup>117</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. Op. Cit. p. 138

<sup>118</sup> Ibidem. P. 140

Estado como soporte abstracto del poder. La base de esta teoría es la institucionalización del poder a través de la Constitución.<sup>119</sup>

Podemos decir que las Constituciones estatales son en cierto modo una adaptación de lo establecido en nuestra Constitución general, ya que contienen una repetición de las garantías individuales, las reglas de modificación de dichas constituciones, las responsabilidades de los servidores públicos, claro que el ámbito de competencia es el de su propio territorio, mismo que la Constitución general les asigna a sus Estados miembros, para que la regulación de las Constituciones estatales sea congruente con el de la Constitución General. Sabemos que el Gobierno Federal coexiste con los Gobiernos locales de los Estados.

Como sabemos, nuestra Constitución General señala en sus artículos 73 fracción XXIX y 124 la competencia de las autoridades federales, quedando las facultades no señaladas como competencia de las federales, reservadas para los Estados. A grandes rasgos, las facultades del Poder Ejecutivo Federal quedan registradas en los artículos, 89 y 90 de nuestra constitución General, en lo que se refiere al Poder Judicial Federal, las facultades y competencias de sus integrantes están plasmadas en los artículos del 103 al 106 de nuestra Constitución General. En lo que se refiere a las atribuciones legislativas que se le asignan al Congreso de la Unión, quedan plasmadas en el artículo 73 de nuestra Carta Magna.

Sabemos que las Constituciones de los Estados deben respetar lo establecido por la Constitución General.

Nuestra Constitución Federal tiene principios fundamentales como son la forma de gobierno Republicana, Representativa, democrática y Federal,

---

<sup>119</sup> Ibidem. P. 142

compuesta por Estados unidos en una Federación, siendo los Estados Libres y Soberanos pero con la imposibilidad de adoptar otra forma de gobierno que no sea el de la República.

Ahora bien, como en nuestra Constitución General se establece la separación de las funciones del Gobierno, resulta lógico que los Estados de nuestra República también lo hagan. Cabe señalar que en lo que se refiere a las garantías individuales, la Constitución General otorga los derechos mínimos que las entidades federativas no pueden restringir, pero si los pueden aumentar en su territorio plasmándolo en sus Constituciones Locales.

Nuestra Carta Magna establece, así mismo, prohibiciones para los Estados miembro que están contenidas en el artículo 117, por ejemplo lo establecido en la fracción III, que es la prohibición de acuñar monedas o emitir papel moneda, o la fracción IV que se refiere a la prohibición de gravar el tráfico de personas o cosas que atraviesen su territorio. El artículo 116 de nuestra Constitución Federal establece las normas a que deben sujetarse los titulares de los poderes de los Estados integrantes, así como las condiciones para que sean garantizadas en las diversas Constituciones y Leyes Locales.

Ahora bien, en lo que respecta a la rectoría económica, los Estados deben dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna. Ahora bien, el artículo 133 de nuestra Constitución General establece la obligación para los Estados de no contravenir a la Constitución, a los Tratados y las Leyes.

En lo que se refiere a la Constitución Política del Estado de Chiapas, esta fue promulgada el 1 de Diciembre de 1921 y está estructurada de la siguiente manera: contiene 12 títulos que a continuación mencionaremos:

**Título Primero:**

Del Estado y su territorio, que comprende de los artículos 1 al 3.

**Título Segundo:**

De los habitantes del Estado, que comprende de los artículos 4 al 13.

**Título Tercero:**

De los Poderes Públicos, que comprende el artículo 14.

**Título Cuarto:**

Del Poder Legislativo. Este título comprende 5 capítulos.

*Capítulo primero:* Del Congreso del Estado, de su Elección e Instalación, que comprende los artículos del 15 al 26.

*Capítulo Segundo:* De la Iniciativa y Formación de las Leyes, comprende los artículos 27 y 28.

*Capítulo Tercero:* De las Atribuciones del Congreso, que comprende los artículos 29 y 30.

*Capítulo Cuarto:* De la Comisión Permanente, que comprende el artículo 31.

*Capítulo Quinto:* De la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que comprende el artículo 32.

**Título Quinto:**

Del Poder Ejecutivo, que comprende 3 capítulos.

*Capítulo Primero:* Del Gobernador del Estado, que comprende de los artículos 33 al 42

*Capítulo Segundo:* De la Organización del Poder Ejecutivo, de los artículos 43 al 46.

*Capítulo Tercero:* Del Ministerio Público que comprende los artículos 47 y 48.

**Título Sexto:**

Del Poder Judicial, que comprende 5 capítulos.

*Capítulo Primero:* Disposiciones Generales, que comprende al artículo 49.

*Capítulo Segundo:* Del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, artículos 50 y 51.

*Capítulo Tercero:* Del Nombramiento de los Funcionarios Judiciales, que comprende los artículos 52 al 55.

*Capítulo Cuarto:* Del Control Constitucional, artículo 56.

*Capítulo Quinto:* Del Consejo de la Judicatura, artículo 57.

**Título Séptimo:**

De los Municipios. Que comprende a los artículos 58 al 63.

**Título Octavo:**

Del Patrimonio y la Hacienda Pública. Que comprende los artículos 64 al 68.

**Título Noveno:**

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, que comprende de los artículos 69 al 75.

**Título Décimo:**

Prevenciones Generales, que comprende los artículos 76 al 82 bis.

**Título Décimo Primero:**

De las Reformas a la Constitución, que comprende al artículo 83.

**Título Décimo Segundo:**

De la Inviolabilidad de la Constitución, que comprende el artículo 84.

*Artículos Transitorios, que a la fecha existen 9 artículos transitorios.*<sup>120</sup>

Podemos Observar que la Constitución Local no contraviene a la Constitución General, contiene las garantías individuales, lo referente a la división de poderes, la formación de las leyes, claro que su ámbito de competencia es dentro de su territorio. Consideramos que lo trascendente para nuestro estudio es lo relativo al Municipio y a la Hacienda Pública, como pudimos observar, lo relativo al Municipio esta comprendido en el Título Séptimo, y lo referente a la Hacienda Pública se establece en el Título Octavo. Dentro de lo que esta Constitución tiene de innovación lo encontramos en la fracción VI del artículo 60 en donde se señalan los servicios públicos que deben prestar los Ayuntamientos, y en el inciso G de dicha fracción establece que

---

<sup>120</sup> Constitución Política para el Estado de Chiapas promulgada el 1 de Diciembre de 1921.

dentro de esos servicios quedan las banquetas, calles, bardas, parques y jardines; en la fracción octava se señala que el Congreso del Estado puede establecer contribuciones para la prestación de dichos servicios, cosa que en el Municipio de Jiquipilas, Chiapas no se ha establecido, aunque la Constitución da carta abierta para ello. Adelante transcribiremos dicho artículo.

En lo referente al Municipio, la Constitución Política del Estado de Chiapas establece:

Artículo 3. El territorio del estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de la Republica Mexicana.

Para su organización política y administrativa se dividirá en Municipios libres, de acuerdo con las bases contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley Orgánica respectiva, siendo los siguientes:

Acacoyagua, Acala, Acapetahua, Altamirano, Amatlán, Matenango de la Frontera, Amatenango del Valle, Ángel Albino Corzo, Arriaga, Bejucal de Ocampo, Bella Vista, Berriozábal, Bochil, El Bosque, Cacahoatoán, Catazajá, Cintalapa, Coapilla, Comitán de Domínguez, Copainalá, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chapultenango, Chenalhó, Chiapa de Corzo, Chiapilla, Chicoasén, Chicomuselo, Chilón, el Porvenir, Escuintla, Francisco León, Frontera Comalapa, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huitiupán, Huixtan, Huixtla, Ixhuetán, Ixtacomitán, Ixtapa, Ixtapangajoya, Jiquipilas, Jitotol, Juárez, la Concordia, la Grandeza, la Independencia, la Libertad, las Margaritas, Larráinzar, las Rosas, la Trinitaria, Mapastepec, Mazapa de Madero, Mazatán, Metapa, Mitontic, Motozintla, Nicolás Ruiz, Ocosingo, Ocotepec, Ocozocoautla de Espinosa, Ostucán, Osumacinta, Oxchuc, Palenque, Pantelhó, Pantepec, Pichucalco, Pijijiapan, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Rayón, Reforma, Sabanilla, Salto de Agua, San Cristóbal de las Casas, San Fernando, San Lucas, San Juan Cancuc, Siltepec, Simojovel, Sitalá, Socoltenango, Solosuchiapa, Soyoló,

Suchiapa, Suchiate, Sunuapa, Tapachula, Tapalapa, Tapilula, Tecpatán, Tenejapa, Teopisca, Tila, Tonalá, Totolapa, Tumbala, Tuxtla Gutiérrez, Tuxtla Chico, Tuzantan, Tzimol, Unión Juárez, Venustiano Carranza, Villaflores, Villacomaltitlán, Villa Corzo, Yajalón y Zinacantán.

Los asuntos inherentes a los límites territoriales del Estado y sus Municipios se resolverán por acuerdo del Ejecutivo del Estado, aprobado por el Congreso del Estado y cuando menos la mitad de los Ayuntamientos Municipales.”<sup>121</sup>

En el este artículo 3 es el primero que hace referencia a los Municipios, señalando que es parte integrante del territorio del Estado el Municipio de Jiquipilas, apuntando que esta siguiendo los lineamientos del Artículo 115 de la Nueva carta Magna. Chiapas cuenta con un total de 112 Municipios como pudimos notar en este artículo 3°.

A partir del contexto Federal y de conformidad con el artículo 31 fracción IV, que nos señala la obligación a contribuir a los gastos públicos, y el Artículo 115 fracción IV de la Constitución Federal que nos habla de la libre administración de las Haciendas de los Municipios y la conformación de la misma, La Constitución del Estado en su artículo 5 señala la misma obligación para los habitantes del Estado de contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. También nos establece como obligación de los habitantes del Estado, en su artículo 9 fracción IV, desempeñar los cargos Concejiles del Municipio donde residan, las funciones electorales y las de jurado.

Cabe señalar que en cuanto a la iniciativa de Leyes y Decretos, la Constitución Estatal establece en el Artículo 27 esta facultad, y es su fracción IV

---

<sup>121</sup> Constitución Política del Estado de Chiapas promulgada el 1 de Diciembre de 1921. Artículo 3.

nos prescribe que compete a los Ayuntamientos el derecho de iniciar leyes o decretos siempre que se trate de asuntos Municipales.

Otro aspecto importante, es el que marca la Constitución del Estado de Chiapas el Artículo 29 fracción XXVII, en cuanto a las atribuciones del Congreso del Estado, que nos habla de que es atribución del Congreso del Estado el fijar los ingresos que deban integrar la Hacienda de los Municipios, así como el señalar las bases para elaborar sus Presupuestos de Egresos.

La Comisión Permanente del Estado tiene la atribución de conocer de los asuntos relacionados con las Haciendas Municipales, así como revisar y aprobar sus cuentas públicas, según lo señala el artículo 31 fracción VI de la Constitución del Estado.

La base de los Municipios en nuestra Constitución Federal, es el artículo 115, y en la Constitución del Estado esta dividida en varios artículos, en la Constitución General se señalan los lineamientos mínimos y en nuestra Constitución Local se establecen mas detalladamente todo lo relativo a los Municipios, a continuación transcribiremos dichos artículos y haremos un breve comentario acerca de los mismos:

“Artículo 58. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Chiapas es el Municipio libre.

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, un síndico y el número de regidores que esta Constitución determina. La competencia que la misma otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermediaria alguna entre este y el Gobierno del Estado. “<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Constitución Política del Estado de Chiapas. Artículo 58

Como podemos observar, el artículo 58 de nuestra Constitución Local refuerza lo que nos marca el artículo 115 de la Constitución Federal, en cuanto a que la célula básica de nuestra organización es el Municipio, cosa con lo que estamos totalmente de acuerdo.

Continuando con los artículos de la Constitución Local que dan congruencia al artículo 115 de la Constitución Federal tenemos al artículo 59 que a la letra dice:

"Artículo 59. Los Ayuntamientos estarán integrados por:

Un presidente, un Síndico y tres Regidores propietarios y sus suplentes de mayoría relativa en aquellos Municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes.

Un Presidente, un Síndico propietario y un suplente; seis Regidores propietarios y tres suplentes de mayoría relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 7,500 habitantes y no exceda de 100,000 habitantes.

Un Presidente, un Síndico propietario y un suplente; ocho Regidores propietarios y cuatro suplentes de mayoría relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 100,000 habitantes.

Además de los Regidores electos por el sistema de mayoría relativa, en los Municipios con población hasta de siete mil quinientos habitantes, los Ayuntamientos se integraran con dos Regidores más; de siete mil quinientos uno hasta cien mil habitantes, con cuatro Regidores más y, de cien mil uno en adelante con seis Regidores más, los que serán electos según el principio de representación proporcional. La Ley Reglamentaria determinara las formulas y procedimientos para la asignación de estas regidurías.

Los Agentes y Delegados Municipales serán nombrados y removidos en sesión plenaria por el Ayuntamiento del que dependan."<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Constitución Política del Estado de Chipas, artículo 59

Este artículo 59 de la Constitución Local nos define como deben integrarse los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Chiapas, a Jiquipilas lo ubicamos dentro del párrafo segundo en base al número de habitante. Además, la Constitución Local continúa dando los lineamientos de los Ayuntamientos en su artículo 60 que a continuación se transcribe:

“Artículo 60. Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

- a). Ser ciudadano chiapaneco por nacimiento en pleno goce de sus derechos;
- b). Saber leer y escribir;
- c). No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso;
- d). Ser originario del Municipio, con residencia mínima de un año o ciudadano chiapaneco por nacimiento con una residencia mínima de cinco años en el Municipio de que se trate;
- e). No prestar servicios a Gobiernos o Instituciones Extranjeras; y
- f). Los demás que establezca la Legislación respectiva.”<sup>124</sup>

En éste artículo nos indica que para ser miembro de un Ayuntamiento se requiriere ser ciudadano chiapaneco por nacimiento, en el Municipio de Jiquipilas, Chiapas, sus ciudadanos manifiestan el sentir de que los miembros de su Ayuntamiento deben ser nacidos en su Municipio, esto debido a que sienten que verán por los intereses del Municipio debido a que quieren lo mejor para el mismo, pero en la vida real del Municipio esto nada tiene que ver, pero ese es el sentir de sus habitantes.

Además la constitución Local establece las bases para la elección de los miembros del Ayuntamiento en el artículo 61 que dice:

---

<sup>124</sup> Constitución Política del Estado de Chiapas, artículo 60

“Artículo 61. Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, duraran en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea el nombre que se les de, tampoco podrán ser electos para el siguiente periodo. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes, pero los que tengan carácter de suplentes y no hayan estado en ejercicio podrán ser electos como propietarios para el siguiente periodo. La prohibición anterior comprende a todos los miembros del Ayuntamiento sin importar el cargo que hayan desempeñado.

Los Ayuntamientos deberán tomar posesión el día primero de enero, siguiente a su elección.

Si por cualquier circunstancia no se hubiese efectuado la elección del Ayuntamiento en la fecha prevista o fuera declarada nula la elección, el Congreso del Estado tendrá la facultad para decidir la celebración de elecciones extraordinarias o para designar un Concejo Municipal integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas.

El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves establecidas en la Ley Orgánica Municipal, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de renuncia o falta definitiva de algunos de los miembros del Ayuntamiento, el Congreso del Estado designara, de entre los miembros del Ayuntamiento que quedaren, las sustituciones procedentes. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta definitiva de la mayoría de sus miembros, el Congreso del Estado designara, un Concejo

Municipal integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas que deberán cumplir los mismos requisitos señalados para ser miembro de un Ayuntamiento.

El Congreso del Estado designara de entre los vecinos que gocen de buena reputación y sobresalgan por sus meritos culturales y sociales a los integrantes de los Concejos Municipales encargados de concluir los periodos respectivos. <sup>125</sup>

Este artículo tiene suma importancia debido a que nos señala entre otras cosas, la no reelección.

En cuanto al ejercicio de las atribuciones de los Ayuntamientos, la Constitución Local en su artículo 62 da las bases necesarias, y esto es importante porque establece la congruencia con el artículo 115 de la Constitución Federal, el artículo 62 de la Constitución Local a la letra dice:

"Artículo 62. Los Ayuntamientos ejercerán sus atribuciones conforme a las siguientes bases:

I.- Tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con la Ley, los Bandos de Policía y Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Conforme al párrafo anterior, la Ley establecerá las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha Administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y

---

<sup>125</sup> Constitución Política del Estado de Chiapas, artículo 61

legalidad; asimismo, las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los Bandos o Reglamentos correspondientes.

II. Los Municipios del Estado tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva Municipal y tránsito; e

i) Los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Cuando a juicio de un Ayuntamiento sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguna de las funciones o servicios públicos previstos en esta fracción, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

La Ley establecerá las normas generales para que el Gobierno del Estado asuma una función o Servicio Municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, el Congreso del Estado considere que el Municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los Servicios Públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En todo caso y tratándose de la asociación de Municipios del Estado y uno o más de otras Entidades Federativas, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas respectivas.

Sin perjuicio de su competencia Constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios públicos señalados en esta fracción, los Municipios observaran lo dispuesto por las Leyes Federales y Estatales.

III.- Los Municipios administraran libremente su Hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Congreso del Estado 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 este 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 determine el Congreso del Estado.

c) Los ingresos derivados de la prestación de Servicios Públicos a su cargo.

Las Leyes Estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones señaladas en los incisos a) y c). Sólo estarán exentos los Bienes del Dominio Público de la Federación, del Estado o del Municipio, salvo que tales bienes sean utilizados

por Entidades Paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

El Congreso del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisara, fiscalizara y en su caso aprobará sus cuentas públicas. Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

IV. El Congreso del Estado emitirá las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de las fracciones II y III anteriores;

V. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. La misma señalará los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el Patrimonio Inmobiliario Municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; asimismo, establecerá las Normas de aplicación general para celebrar los Convenios con el Estado en materia de Servicios Públicos y administración de contribuciones.

VI. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Estado elabore Proyectos de Desarrollo Regional deberá asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar Convenios para la administración y custodia de las zonas Federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los Reglamentos y Disposiciones Administrativas que fueren necesarios.

VII. La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del Reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la Fuerza Pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

VIII. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las Leyes que expida el Congreso del Estado con base en lo

dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones reglamentarias.<sup>126</sup>

Este artículo 62 de la Constitución Local establece las mismas bases que el artículo 115 de la Constitución General, como sabemos, las Constituciones Locales deben respetar lo establecido en la Constitución General, y como observamos en el artículo 62 de la Constitución Local, hace una adaptación a lo que marca la Constitución General en su artículo 115.

Los Gobiernos Municipales están regidos en varios ordenamientos jurídicos, en primer término por la Constitución Federal que da las normas básicas y principios por los que se regirá, en segundo lugar por las Constituciones Locales de las entidades federativas respectivas, tal es el caso de Chiapas, que produce bases y principios en los diferentes artículos ya transcritos. Principios como que el Municipio es la base de la división territorial y organización política y administrativa; la libertad municipal; el Gobierno Municipal; la no reelección; principios en materia de servicios públicos; principios en materia hacendaria

Así, podemos observar que las diversas disposiciones que rigen al Municipio en la Constitución Estatal establecen las bases que también están contenidas en el Artículo 115 de nuestra Constitución, pero asimismo amplía ciertos aspectos, como lo es la regulación de los Ayuntamientos, su conformación, y en general podemos observar que es casi una transcripción de lo que es el artículo base del Municipio (115 de nuestra Constitución General).

La Constitución del Estado de Chiapas solamente ha sido adecuada a nuestra Constitución General, el INDETEC coincide con la anterior afirmación.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Constitución Política del Estado de Chiapas, artículo 62

<sup>127</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Articulo\\_115\\_Implementacion\\_en\\_los\\_Estados](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Articulo_115_Implementacion_en_los_Estados)

Al señalar que la Constitución General determina las reglas a que deben sujetarse a los órdenes jurídicos locales, lo que hace que nazca un vínculo de coordinación. Así pues, en la medida en que Chiapas tenga un mayor control normativo sobre su constitución, será más autónomo.

Una Constitución debe ser el instrumento que establezca o modifique un Gobierno, la Constitución del Estado de Chiapas es una Constitución a la que le falta completar en lo que respecta al Municipio, y no solo ese sería el problema, si no incluso que no se aplican realmente los conceptos establecidos en ella, lo que trae como consecuencia que exista una discrepancia entre la Constitución Local y el verdadero actuar del Gobierno en lo que respecta al ámbito Municipal por lo que el Municipio de Jiquipilas, Chiapas no avanza, porque los propios ordenamientos locales frenan su desarrollo.

Dado la situación en que vive el Municipio de Jiquipilas, Chiapas, consideramos conveniente que la Constitución Local establezca disposiciones sobre la continuidad de las leyes de ingresos y de los presupuestos de egresos del año anterior; incluso, bajo un esquema de finanzas sanas, se podría pensar en un presupuesto plurianual, ya que actualmente no hay regulación, en los casos en que no haya aprobación oportuna para el año siguiente, situación que obviamente también enfrenta el Municipio de Jiquipilas, inclusive para el año en curso no hay ley de ingresos y aunque se esta aplicando la ley del 2003, en la Constitución Local no hay nada al respecto, lo cual hace cuestionable el ejercicio de los recursos públicos.

La Constitución Local establece los servicios públicos que estarán a cargo de los Municipios (artículo 62 de la Constitución Política del Estado de Chiapas), mismo que también se establecen en la Constitución General, la Constitución Local deja carta abierta para que los Municipios se coordinen con el Estado para llevar a cabo dicha prestación de los servicios públicos, cosa que

en el Municipio de Jiquipilas no se efectúa ya que no hay dicha coordinación por problemas políticos.

Como veremos más adelante, los ingresos que el Municipio de Jiquipilas percibe por la prestación de los servicios públicos señalados por la Constitución local es insuficiente para prestar dichos servicios de manera eficiente, por lo que consideramos que la Constitución General debe ampliar las facultades de los Municipios ya que si bien es cierto que, el artículo 115 contempla una libre administración de la Hacienda, en la praxis las propias Constituciones Locales frenan su actuar.

### **3.2 CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS.**

En el Estado de Chiapas el Código Fiscal fue abrogado el 23 de diciembre de 1999, en su lugar esta el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, como lo marca el artículo 3 transitorio, así que procederé a indicar la estructura del dicho Código.

Este Código consta de cuatro libros que están estructurados de la siguiente manera:

**LIBRO PRIMERO.** Régimen de los servicios públicos.

**Título Primero:**

Disposiciones Generales.

*Capítulo Único:* artículos del 1 al 14A<sup>a</sup>.

**Título Segundo:**

De los elementos Generales de la Tributación.

*Capítulos:*

*Primero:* De nacimientos, determinación, aplicación, extinción y garantía de créditos fiscales, artículos del 15 al 30.

*Segundo:* De los derechos y obligaciones de los contribuyentes, artículos del 31 al 35.

- Sección Primera: del pago de las contribuciones y los créditos fiscales, artículos 36 al 50

- Sección Segunda: de la devolución y compensación de contribuciones, artículos 51 al 53.

*Tercero:* De las facultades de las autoridades hacendarias.

- Sección Primera: De las facultades en general, artículos del 54 al 56.

- Sección Segunda: De las facultades de comprobación, artículos del 57 al 80.

*Cuarto:* De los trámites administrativos, artículos del 81 al 86.

*Quinto:* De la jurisdicción y obligaciones de las autoridades hacendarias.

- Sección Primera: de la Jurisdicción de las autoridades hacendarias, artículo 87.

- Sección Segunda: De las obligaciones de las autoridades hacendarias, artículos del 88 al 91.

### **Título Tercero:**

Del Procedimiento Administrativo.

#### *Capítulos:*

*Primero:* De las Notificaciones, de los artículos 92 al 96.

*Segundo:* Del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

- Sección Primera: Disposiciones Generales, artículos 97 a 99.

- Sección Segunda: Del embargo, artículos del 100 al 118.

- Sección Tercera: de la intervención, artículos del 119 al 122.

- Sección Cuarta: De los remates, artículos del 123 al 149.

### **Título Cuarto:**

Del Recurso Administrativo.

*Capítulo Único:* Del recurso de revocación, artículos del 150 al 159.

### **Título Quinto:**

De las Infracciones, de las sanciones y de los delitos fiscales.

*Capítulos:*

*Primero:* De las infracciones y sanciones, artículos del 160 al 180.

*Segundo:* De los delitos fiscales, artículos del 181 al 201A.

**LIBRO SEGUNDO.** De las contribuciones, productos y aprovechamientos.

**Título Primero:**

Disposiciones generales.

*Capítulo Único,* artículos del 202 al 203A.

**Título Segundo:**

De los Impuestos.

*Capítulos:*

*Primero:* Del impuesto sobre nominas, artículos del 204 al 208.

*Segundo:* Del impuesto sobre el ejercicio profesional de la medicina, artículos del 209 al 214.

*Tercero:* Del impuesto sobre hospedaje, artículos del 215 al 218.

*Cuarto:* Impuesto Estatal sobre tenencia y uso de vehículos automotores, artículos del 219 al 224.

*Quinto:* Impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados, artículos del 225 al 232.

*Sexto:* Impuesto sobre juegos permitidos, rifas, sorteos, loterías y concursos, artículos del 233 al 237.

*Séptimo:* Impuesto adicional para el fomento a la seguridad pública, artículos del 238 al 242. (Que esta derogado)

**Título Tercero:**

De los derechos y contribuciones de mejoras.

*Capítulos:*

*Primero:* De los derechos, artículos del 243 al 247.

*Segundo:* De los derechos por control vehicular, artículos de 248 al 251.

*Tercero:* De los derechos por uso o tenencia de anuncios en la vía pública, artículos del 252 al 255. (Que esta derogado)

*Cuarto:* Derechos por servicios que presta la Secretaría de Salud por la expedición de concesiones para venta de bebidas alcohólicas, artículos de 256 al 258A.

*Quinto:* De las contribuciones de mejoras, artículos del 259 al 271C. (Que esta derogado)

**Título Cuarto.**

*Capítulo Único:* De los productos, artículos 272 y 273.

**Título Quinto.**

*Capítulo Único:* De los aprovechamientos, artículos 274 y 275.

**LIBRO TERCERO:** De la Coordinación Hacendaria del Estado de Chiapas.

**Título Único.**

*Capítulos:*

*Primero:* Del sistema de coordinación hacendaria del Estado de Chiapas, artículo 276.

*Segundo:* De las Participaciones Federales a lo Municipios, artículos del 277 al 283.

*Tercero:* De los organismos de colaboración, artículos del 284 al 295.

*Cuarto:* De los fondos de aportaciones federales que corresponden a los Municipios.

- Sección Primera: Del Fondo de aportaciones para la infraestructura social Municipal, artículos del 296 al 309.
- Sección Segunda: Del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios, artículos del 310 al 321.
- Sección Tercera: De la vigencia y control del destino de los fondos, artículos de 322 al 325.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*Quinto:* De los alcances por violación al Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, artículo 326.

**LIBRO CUARTO:** Presupuesto, Gastos, Contabilidad y Deuda Pública.

**Título Primero:** Del presupuesto y el gasto público.

*Capítulos:*

*Primero:* Disposiciones generales, artículos del 327 al 333.

*Segundo:* De los presupuestos de Egresos, artículos del 334 al 344.

**Título Segundo:**

De la ejecución y control presupuestal del gasto público.

*Capítulos:*

*Primero:* De la administración de los recursos públicos, artículos del 345 al 349.

*Segundo:* Del ejercicio y control presupuestario, artículos del 350 al 364.

*Tercero:* De la disciplina presupuestaria, artículos del 365 al 368.

*Cuarto:* De los servicios personales, artículos del 369 al 373.

*Quinto:* Del ejercicio del gasto público estatal, artículos del 374 al 378.

*Sexto:* De la inversión pública, artículos del 379 al 381.

*Séptimo:* De las ayudas y Subsidios, artículos del 382 al 389.

*Octavo:* Facultades exclusivas del titular del Ejecutivo, artículos 390 al 392.

*Noveno:* De los fideicomisos, artículos del 393 al 409.

*Décimo:* De las responsabilidades, artículos del 410 al 415.

**Título Tercero:**

De la Deuda Pública del Estado.

*Capítulos:*

*Primero:* Disposiciones generales, de los artículos 416 al 420.

*Segundo:* De las facultades y obligaciones de los Órganos en materia de deuda pública, artículos del 421 al 431.

*Tercero:* De la contraprestación de empréstitos y créditos, artículos del 432 al 441.

*Cuarto:* De las obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento, artículos del 442 al 447.

**Título Cuarto:**

De las Finanzas a favor del Gobierno del Estado, artículos del 448 al 460.

**Título Quinto:**

De la Contabilidad Gubernamental.

*Capítulos:*

*Primero:* Disposiciones Generales, artículos del 461 al 463.

*Segundo:* De la contabilidad y la evaluación, artículos de 464 al 468.

*Tercero:* De la Consolidación, artículos del 469 al 472.

*\*Artículos Transitorios (5).<sup>128</sup>*

Consideramos que lo relevante para nuestra investigación de éste Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas se encuentra en el libro tercero que habla de la coordinación hacendaria del Estado de Chiapas, ya que habla de las participaciones federales a los Municipios, refiere también los fondos de aportaciones federales que corresponden a los Municipios; tales como: el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal, y del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios, lo que da congruencia a la Ley de Coordinación Fiscal.

Este Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas es importante ya que viene a suplir al Código Fiscal para el Estado de Chiapas, en general podemos decir que solo cambio el nombre porque la estructura es la misma, en este Código de la Hacienda Pública se encuentran conceptos como productos, aprovechamientos, impuestos, contribuciones.

En Chiapas existen dificultades ancestrales ya que los esfuerzos por incorporar al Estado al desarrollo económico no han logrado revertir hasta el

---

<sup>128</sup> Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas. Promulgada el 23 de Diciembre de 1999.

momento muchos de los problemas estructurales propios del subdesarrollo como son la pobreza, la marginación, las ineficiencias económicas o la injusta distribución de la riqueza hacia sus Municipios.

Por lo que en nuestra opinión el Código de la Hacienda Pública debe desarrollar en sí misma una política fiscal adecuada, que propicie el desarrollo de las comunidades y amplíe la base de contribuyentes.

Consideramos que este Código debe en primer lugar armonizar el manejo de los conceptos, así como aplicar los beneficios que la Coordinación Fiscal le brinda y lograr así mayor soporte para el Municipio, en dicho código hay muchas lagunas, lo que permite que el actuar de la autoridad local se tome arbitraria, específicamente en la asignación de recursos.

Para alcanzar una mayor igualdad entre los recursos a repartir entre los Municipios del Estado de Chiapas, este Código debe de buscar una nueva distribución equitativa que permita estimular a los Municipios que realicen mayores esfuerzos en materia de recaudación.

Así mismo debe implementar estrategias que planteen la renovación Municipal en donde se contemple el vigorizar las Haciendas Públicas Municipales para consolidar a los Ayuntamientos como el eje promotor del desarrollo social de los Municipios, y consideramos que esto solo se puede lograr con la participación de la comunidad a través de una instancia que se encargue de verificar la aplicación adecuada de los recursos públicos, no solo en el ejercicio mismo, sino desde la etapa de planeación.

Se debe establecer dentro de éste Código, el fortalecimiento de las finanzas Municipales mediante esquemas recaudatorios eficientes y rentables que aseguren la explotación racional de sus propias fuentes de ingresos y que

permitan avanzar en el sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, en donde se sienten las bases de una distribución que estén concentradas en la certidumbre y la equidad en la distribución de las participaciones estatales y federales, consideramos que esto puede ser posible si se fomenta la coordinación intermunicipal.

Bajo este contexto es indispensable disminuir la dependencia de los Municipios respecto de los Fondos Federales y fomentar el ingreso directo a sus Haciendas vía recaudación.

Consideramos que con estas acciones se lograría un nuevo modelo de organización y funcionamiento Municipal, con objeto de superar las demandas de las comunidades marginadas y superar también la dependencia estructural de los ingresos ordinarios, respecto de las participaciones.

### **3.3 LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE JIQUIPILAS, CHIAPAS.**

Empezaremos por definir lo que es la Ley de Ingresos del Municipio que Raúl Olmedo en el Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal, define: "Es el Instrumento Jurídico que aprueba cada año la legislatura estatal con base en el anteproyecto que presenta cada Ayuntamiento; consigna las fuentes y montos de ingresos que han de administrar los Ayuntamientos durante un ejercicio fiscal y se elabora y aprueba con estricto apego a la Ley de Hacienda." Y continúa diciendo: "La Ley de Ingresos Municipal tiene vigencia anual. Esto significa que los valores monetarios que alcanzan las tasas, las tarifas y las cuotas que se aplican en los supuestos legales tributarios en que

incurre un contribuyente, deben ajustarse anualmente a las condiciones económicas generales de la región y las condiciones financieras específicas de cada Municipio.”<sup>129</sup>

Hugo Carrasco Iriarte señala cuales deben ser los pasos de elaboración de una Ley de Ingresos, y estos son:

“1.- La unidad administrativa responsable de la elaboración del anteproyecto de la Ley de Ingresos debe girar oficios a las áreas involucradas y sectores sociales representativos, como COPARMEX, etc., con la finalidad de que le remitan sus opiniones y propuestas sobre la materia.

2.- Una vez recibidas las propuestas de adiciones o cambios, así como supresiones a las Leyes respectivas, la dependencia encargada de la Secretaría de Finanzas las estudiará, separando las procedentes y las improcedentes.

3.- Posteriormente, se citará a los representantes de las unidades que hicieron las propuestas de referencia, o sectores sociales correspondientes, señalando cuáles se estiman viables y cuáles no, escuchándose con mucha atención lo expresado por los representantes participantes.

4.- Una vez integrado el proceso con base en las opiniones y argumentos señalados por las áreas involucradas, se elaborará un documento último que deberá someterse a consideración del procurador fiscal o director general jurídico, para que después, si no hay correcciones u observaciones pendientes, se remita al tesorero y al secretario de finanzas, para que previo estudio de éstos, si no hay ajustes, sea aprobado el documento definitivo de anteproyecto de la Ley de Ingresos, así como las Leyes de Hacienda.

5.- Los proyectos de la Ley de Hacienda y de Ingresos se remitirán al Gobernador o al Jefe de Gobierno para su análisis y aprobación, de manera que, una vez rubricado por el Jefe Político y administrativo de una entidad, se

---

<sup>129</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 84

aluda a decretos que contienen las iniciativas de los citados ordenamientos jurídicos y que se sometan a la consideración de la Cámara de Diputados correspondiente.

6.- Recibidas las iniciativas, se turnará para su estudio y revisión a las comisiones de Hacienda y Presupuesto, las cuales se encargarán de elaborar el dictamen conducente, que someterán a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados.

7.- La Cámara de Diputados o la Asamblea Legislativa, si se trata del Distrito Federal, previa discusión y análisis de las propuestas legislativas, decidirán acerca de sobre éstas, adicionándolas, modificándolas, desechando algunas y, cuando se llegue a un consenso parlamentario, se emitirán las Leyes de Ingreso y de Hacienda.<sup>130</sup>

Sabemos que el Estado siempre requiere de recursos financieros para la realización de sus actividades, estos recursos provienen principalmente de los particulares, es así como la actividad financiera del Estado se compone de la recaudación de los ingresos, dichos ingresos son obtenidos de distintas maneras a través de impuestos, contribuciones, derechos, aprovechamientos, productos y créditos.

Además, debemos recordar que la Ley de Ingresos es el instrumento jurídico que da facultades a los Ayuntamientos para cobrar los ingresos a que tiene derecho. De acuerdo con lo que marca el artículo 115 de nuestra Constitución General, la Ley de Ingresos debe ser elaborada por la Tesorería Municipal, con estricto apego a lo que marque su Constitución Local y demás disposiciones vigentes.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Op. Cit. pp. 296, 297

<sup>131</sup> CFR. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115.

Sabemos que La Ley de Ingresos Municipal se expide anualmente y contiene un catálogo de los impuestos que se han de cobrar en un año fiscal. El Municipio de Jiquipilas, Chiapas, hasta la fecha no ha publicado su Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal del 2004, esto debido a que en estos momentos se le esta realizando una doble auditoria al Municipio por parte del Gobierno del Estado de Chiapas, situación que obviamente no justifica que no exista el ordenamiento eje para la recaudación municipal.

Podemos preguntarnos las consecuencias de no haber aprobado la Ley de Ingresos antes de el inicio de este ejercicio fiscal, al respecto Gabino Fraga expresa: "En los casos en que, a pesar del sistema, no se apruebe dicha ley, la conclusión única que debe aceptarse, por la aplicación de los preceptos constitucionales, es la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme a la ley anterior."<sup>132</sup> De tal suerte que el actuar de las autoridades de Jiquipilas no solo es ilegal, sino incluso inconstitucional.

Es por eso que para efectos de nuestra investigación analizaremos la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el Ejercicio fiscal del 2003. La ley de Ingresos Municipal contiene lo siguiente:

#### **Título Primero:**

##### **Impuestos.**

*Capítulo Primero:* Impuesto Predial, artículos 1 y 2

*Capítulo Segundo:* Impuesto Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles, artículos del 3 al 6

*Capítulo tercero:* Impuesto Sobre Fraccionamientos, artículo 7.

*Capítulo Cuarto:* Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos, artículo 9.

---

<sup>132</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 106

## **Título Segundo:**

Derechos Por Servicios Públicos y Administrativos.

*Capítulo Primero:* Mercados Públicos y Centrales de Abastos, artículo 10.

*Capítulo Segundo:* Panteones, artículo 11.

*Capítulo Tercero:* Rastros Públicos, artículo 12.

*Capítulo Cuarto:* Estacionamiento en la Vía Pública, artículo 13.

*Capítulo Quinto:* Agua Potable y Alcantarillado, artículo 14.

*Capítulo Sexto:* Aseo Público, artículo 15.

*Capítulo Séptimo:* Limpieza de Lotes Baldíos, artículo 16.

*Capítulo Octavo:* Licencias, Permisos de Construcción y Otros, artículo 17.

*Capítulo Noveno:* Certificaciones y Constancias, artículo 18.

## **Título Tercero:**

*Capítulo Único:* Contribuciones para mejoras, artículo 19.

## **Título Cuarto:**

*Capítulo Único:* Productos, artículo 20.

## **Título Quinto:**

*Capítulo Único:* Aprovechamientos, artículos del 21 al 25.

## **Título Sexto:**

*Capítulo Único:* De los Ingresos Extraordinarios, artículo 26.

## **Título Séptimo:**

*Capítulo Único:* Participaciones, artículo 27.

*12 Artículos Transitorios.*<sup>133</sup>

Podemos observar que esta Ley de Ingresos es muy pobre, así por ejemplo no contempla las Contribuciones de Mejoras, no contempla tampoco mucho de los impuestos que por lo regular cobran los Municipios, tal es el caso de: el Impuesto Sobre Anuncios Publicitarios y el Impuesto Sobre la Prestación del Servicio de Hospedaje.

---

<sup>133</sup> Ley de Ingresos Para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003

En el caso de los Derechos, no contempla derechos como: Registro Civil, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, por la Expedición de Licencias para venta de Bebidas Alcohólicas al Público, el Servicio de Alumbrado Público que cobra el Estado. Como veremos en puntos posteriores, en algunos casos, esta Ley se limita a integrar Definiciones.

Lo anterior en gran parte se debe al problema político que enfrenta el Municipio ya que son dos fuerzas políticas las que a través del no pago de contribuciones manipulan a la población, y dependiendo del partido en turno en el poder son las contribuciones que se argumenta no se deben pagar, pero peor aún es que actualmente ambas fuerzas políticas instan a sus seguidores a no pagar ningún tipo de contribución, con el daño que esto implica para la Hacienda Municipal y la imposibilidad de satisfacer las demandas más sentidas, ya que si bien es cierto cuentan con los Ingresos Federales, estos han sido aplicados indebidamente, razón por la que actualmente hay una auditoría Estatal sin embargo, a nivel Municipal se le quiere dar un tinte de represión política, lo cierto es que la comunidad se hunde más en el rezago y la necesidad de emigrar a otros polos de desarrollo.

### **3.3.1 INGRESOS MUNICIPALES.**

Como sabemos, los Ingresos Municipales son los recursos en dinero o en especie que recauda el Municipio, así, tenemos los ingresos ordinarios, ingresos extraordinarios, ingresos por aprovechamientos, ingresos por productos, ingresos por derechos que actualmente el Municipio de Jiquipilas no recauda por las razones referidas.

Quintana Roldan divide a los ingresos Municipales en Ingresos Ordinarios e Ingresos extraordinarios y los define como:

“Ingresos Ordinarios: son aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana y regular y que percibe con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines. Estos ingresos son los siguientes: a) Impuestos; b) Derechos; c) Productos; d) Aprovechamientos; e) Contribuciones de mejoras; y f) Participaciones federales y estatales.” Y Continúa diciendo “además de los ingresos normales y cotidianos existen otros que percibe la municipalidad en forma extraordinaria. Estos no están previstos en detalle en el presupuesto de ingresos, dada su eventualidad y contingencia. Principalmente encontramos en este tipo de ingresos a los subsidios y los créditos, así como cualquier otro ingreso que perciba el Municipio y que no encuadre en algún renglón de los ordinarios.”<sup>134</sup>

Flores Zavala clasifica a los ingresos del Estado en ordinarios y extraordinarios y los define como: “Ingresos ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Ingresos extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc.”<sup>135</sup>

Raúl Olmedo en su Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal define a dichos ingresos de la siguiente manera:

“Ingresos Ordinarios: Recursos en dinero o especie que percibe el Municipio de manera constante y regular, y administra para satisfacer las necesidades internas y las de su comunidad.

---

<sup>134</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. pp. 369 y 399

<sup>135</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. 32 edición, editorial Porrúa, México, 1998, p.23

Los Ingresos ordinarios se clasifican en:

- Impuestos.
- Derechos.
- Productos.
- Aprovechamientos.
- Participaciones.

En la Ley de Ingresos Municipales se establece de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para el Municipio y las cantidades que recibirá el Ayuntamiento por cada uno de esos conceptos.

**Ingresos Extraordinarios:** Ingresos que se autorizan excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios, o cuando los ingresos ordinarios son insuficientes para cubrir las necesidades del Municipio.

Bajo este concepto se consideran en forma general los siguientes:

- a) Aquellos que con ese carácter y excepcionalmente decreten las autoridades competentes a propuesta del Municipio para el pago de obras o servicios.
- b) Los que Procedan de prestamos, financiamientos y obligaciones que adquiera el Municipio para fines de interés público con autorización y aprobación de los Ayuntamientos respectivos y conforme a lo que establezcan las leyes vigentes.
- c) Las aportaciones del Gobierno Federal.
- d) Las aportaciones del Gobierno del Estado.<sup>136</sup>

El Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, nos señala en su artículo 5 que "Los ingresos para los efectos de este Código se dividen en Ordinarios, extraordinarios y especiales"<sup>137</sup>. El artículo 6 de éste Código para la

---

<sup>136</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 74, 75

<sup>137</sup> Código De La Hacienda Pública para el Estado de Chiapas. Publicada el 23 de Diciembre de 1999

Hacienda Pública del Estado de Chiapas dice: "los ingresos ordinarios se clasifican en tributarios y no tributarios:

I.- Son ingresos tributarios o contribuciones:

- A) Los impuestos...
- B) Los derechos...
- C) Las contribuciones ambientales...

II.- Los ingresos no tributarios:

- A) Los aprovechamientos...
- B) Los productos...
- C) Los ingresos derivados de la coordinación fiscal son:
  - 1.- Las participaciones fiscales federales...
  - 2.- Los incentivos por administración de ingresos federales...
  - 3.- Los subsidios federales...
  - 4.- Las aportaciones federales...<sup>138</sup>

El artículo 7 del Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas da la definición de los ingresos extraordinarios y a la letra dice:

"Artículo 7: Son ingresos extraordinarios: aquellos ingresos excepcionales que la Hacienda Pública del Estado percibe para cubrir gastos eventuales, cuando circunstancias especiales la coloquen frente a necesidades imprevistas que la obliguen a efectuar erogaciones no presupuestadas, mismos que pueden ser otorgados por la Federación, los Municipios y organismos internacionales."<sup>139</sup>

Por último, el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas define a los ingresos especiales en su artículo 8: "se consideran ingresos especiales los financiamientos y empréstitos que se derivan de la contratación,

---

<sup>138</sup> Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas. Artículo 6

<sup>139</sup> Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas. Artículo 7

suscripción, o emisión de títulos de crédito que constituyan operaciones de endeudamiento público que contraiga el Gobierno del Estado.<sup>140</sup>

En la Ley de Ingresos del Municipio de Jiquipilas, Chiapas, no da una cifra específica de los ingresos a percibir, no maneja cifras a recaudar, solo se limita a enunciar conceptos a recaudar y porcentaje que cobrará el Municipio, pero en ningún momento habla de cifras.

Como en la actualidad el Municipio esta siendo auditado por el Gobierno del Estado, y como no hay Ley de Ingresos para este año, no pudimos obtener cifras exactas, pero en el Presupuesto de Egresos se hace mención a Integración del Techo Financiero del 2003, que dan un total de \$14,433,753.50 y esto esta compuesto por:

Fondo General de Participación: \$12, 597,871.00

Fondo de Fomento Municipal: \$518,163.19

Predial: \$451,161.00

Impuestos sobre autos nuevos (ISAN): \$103,049.05

Impuestos Especiales: \$133,208.09

Ingresos Propios: \$365,494.45

Como podemos observar, en la práctica son pocos los rendimientos que este Municipio percibe, esto consideramos que es principalmente porque los ciudadanos de este Municipio no cuentan con una cultura contributiva, esto aunado a que tienen la firme convicción de que es el Municipio quien debe prestar los servicios públicos y que estos deben ser gratuitos.

Esto se viene dando desde tiempo atrás, este Municipio era, el trienio 1999 - 2001, gobernado por el PRI, los lugareños incitados por el PRD no pagaban impuestos como el predial, o sobre diversiones y espectáculos

---

<sup>140</sup> Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chipas. Artículo 8

públicos, o derechos como el agua potable y el alcantarillado, el aseo público, porque dicho partido (PRD) en ese distrito municipal, incitaba a no hacerlo por las razones en el párrafo anterior expuestas.

Este trienio, entra al poder el partido político PRD y los problemas aumentan, porque ahora no solo son los afiliados a ese partido quienes no quieren pagar, sino que el pueblo en general se les unió, expresan los lugareños, que esto se debe a que ellos mismos lo propiciaron, lo que ha causado muchos problemas económicos a la actual administración, es este el motivo por el que no podemos saber de manera exacta la cifra que pudo percibir el año pasado, y mucho menos las cifras estimadas para este año.

Otra problemática que se tiene con los derechos es que, en general, la mayoría de las Leyes de Ingresos Municipales tienen una falta de potestad tributaria, ya que no pueden establecer las cuotas y tarifas en dichas leyes, esto debido a que esta potestad la tienen las Legislaturas de los Estados, ya que ellos son los que fijan las cantidades a cobrar por los derechos en específico por los servicios públicos municipales y muchas veces las Legislaturas Locales hacen caso omiso a las propuestas de los propios Municipios, y establecen cuotas o tarifas muy bajas, en muchas ocasiones hasta por debajo del costo real, consideramos que esto se deba a cuestiones políticas y no a problemáticas reales con que cuentan los Municipios, y Jiquipilas no es la excepción.

Lo anterior ha deteriorado de manera muy importante a Jiquipilas. Sabemos que el Municipio puede exigir el pago de las contribuciones, aún de manera forzosa, pero en el caso de Jiquipilas esto no se lleva a cabo en la realidad, y en la actualidad es más un problema de corte político.

Pudimos observar que la fuente de ingresos más importante para el Municipio de Jiquipilas proviene de las participaciones federales, ya que alcanza un nivel superior al 80% del total de sus ingresos, el Municipio ha descuidado sus propias fuentes de ingresos, como sabemos el Municipio esta limitado en su potestad tributaria, lo que ocasiona que no participe de manera directa en la elaboración de su Ley de Ingresos, que en Jiquipilas es letra muerta, incluso para el año de 2004 ni siquiera cuentan con ella, lo que ha ocasionado un grave desequilibrio para el Municipio.

### **3.3.2 IMPUESTOS MUNICIPALES.**

Tradicionalmente los impuestos constituyen la forma de ingresos más importantes para el Estado. Empezaremos por definir a los impuestos; el autor Nitti, citado por Flores Zavala, define a los impuestos como: "El Impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible."<sup>141</sup>

Raúl Olmedo los define de la siguiente manera: "Son las prestaciones en dinero o especie que el Estado fija unilateralmente con carácter general y obligatoria a todas aquellas personas físicas o morales y agrupaciones cuya situación coincida con la que las leyes señalen como hecho generador de un crédito fiscal"<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> citado por FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit. p. 35

<sup>142</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 74

El Código Fiscal de la Federación define a los Impuestos de la Siguiete manera: "Los impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III, y IV de este artículo."<sup>143</sup>

El código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas define a los impuestos en su artículo 6, fracción I A: "Los impuestos son las prestaciones económicas que deben pagar las personas físicas y las morales que se encuentren en las situaciones jurídicas o de hecho previstas por este código."<sup>144</sup>

Javier Osornio Corres, en su libro Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México, señala los principios de los impuestos y nos dice: "Son los principios que Adam Smith formuló y son cuatro de carácter fundamental:

1.- Principios de Justicia: el principio de justicia se desenvuelve en dos subprincipios: La generalidad: exige que paguen impuestos todas aquellas personas que se encuentren comprendidas dentro de las hipótesis generales y abstractas que se establezcan en las leyes y que no dejen de pagarlos quienes se comprenden en ellas. La uniformidad: Proclama la igualdad de todos frente al impuesto. Esta igualdad requiere que todos contribuyan a los gastos públicos de acuerdo con su capacidad contributiva, de tal manera que a mayor capacidad contributiva, la aportación sea mayor.

2.- Principio de Certidumbre: El impuesto que cada individuo debe pagar debe ser fijo y no arbitrario. La fecha de pago, la forma de realizarse la cantidad a pagar deben ser claras para el contribuyente y para cualquier otra persona.

---

<sup>143</sup> Código Fiscal de la Federación. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2004

<sup>144</sup> Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chipas. Artículo 6

3.- Principio de Comodidad: Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en la que sea más probable que convenga su pago al contribuyente.

4.- Principio de Economía: Einaudi comenta que todo impuesto debe estar ideado de tal manera que haga salir de las manos del pueblo la menor suma posible, por encima de lo que entra al tesoro; al mismo tiempo el producto de los impuestos una vez salida de las manos del pueblo, debe entrar lo antes posible al tesoro público.<sup>145</sup>

Como sabemos, los principios en materia tributaria los encontramos desde la Constitución General, esto para garantizar el equilibrio de los intereses entre las obligaciones tributarias del individuo y la satisfacción de sus necesidades sociales. Los principios que contiene nuestra Constitución General poseen el carácter de normativo que no debemos pasar por alto.

Bajo este contexto, el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal en donde se establece la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que se residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; en este precepto se establecen los principios básicos de proporcionalidad y equidad de los impuestos. Así, sabemos que la proporcionalidad radica, como lo ha dicho la Suprema Corte de Justicia, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos.

La proporcionalidad se vincula directamente a la capacidad económica de los contribuyentes. El principio de equidad radica en la igualdad ante la Ley

---

<sup>145</sup> OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992. p. 73

Fiscal de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, así se debe recibir un trato idéntico en cuanto al hecho imponible. Así, la equidad significa que los contribuyentes de un impuesto deben tener una situación de igualdad ante la norma jurídica aplicable.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia a cerca de la proporcionalidad y equidad de los impuestos, que a la letra dice:

“Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: I, parte SCJN. Tesis: 170. Pagina: 171.”

#### PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS IMPUESTOS.

*El artículo 31, fracción IV, de la constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas*

*tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.*

*Séptima Época: Amparo en revisión 2598/85. Alberto Manuel Ortega Venzor. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Amparo en revisión 2980/85. Jesús Farías Salcedo. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Amparo en revisión 2982/85. Rubén Peña Arias. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Amparo en revisión 4292/85. Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Amparo en revisión 4528/85. Jean Vandenhaut Longard. 26 de Noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos.*

Así, tenemos que todos tenemos la obligación de contribuir con el pago de los gravámenes fiscales, esté gravamen quedará sujeto a la capacidad económica del contribuyente; toda obligación fiscal debe estar contemplada en un ordenamiento y por último no se admiten excepciones de sujetos de pago.

Bajo este contexto los elementos fundamentales del Impuesto son:

\*Sujeto Activo.

Sujeto Pasivo.

Objeto (hecho Generador).

Unidad del Impuesto o unidad fiscal.

Cuota.

Base.

Tarifa.

Forma y época de pago.

Excepciones.<sup>146</sup>

Flores Zavala señala que los elementos del Impuesto son:

---

<sup>146</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Editorial Oxford, 4ª edición, México, 2000. p. 178.

"1.- El primer elemento que interviene en una relación tributaria es el sujeto, que es de dos clases:

Sujeto activo: que dentro de la organización del Estado Mexicano son: la Federación, Las entidades locales y los Municipios.

Sujeto pasivo: es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto.

2.- Objeto del Impuesto: es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

3.- Unidad del Impuesto: es la cosa o cantidad delimitada en medida, número, peso, etc., sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de impuesto y que servirá para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto.

4.- Cuota del Impuesto: es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de tanto por ciento.

5.- Base del Impuesto: es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto.

6.- Tarifas: son las listas de unidades y de cuotas correspondientes, para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría.

7.- Padrón: son las colecciones oficiales de los hechos que sirven para determinar los sujetos y los objetos del impuesto, así como la deuda individual de cada causante.

8.- Causa o fundamento del impuesto: el motivo por el que se cobran los impuestos.

9.- Fuente del impuesto: es el monto de los bienes o de la riqueza de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto, puede ser la renta o el capital."<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit. pp. 53-116

La Ley de Ingresos del Municipio de Jiquipilas, Chiapas en su Título primero esta dedicado a los impuestos, y nos señala en los capítulos del I al V los impuestos a recaudar, dichos impuestos son:

### **1.- Impuesto Predial.**

Debido a que la Ley de Ingresos de Jiquipilas maneja muchos supuestos en cuanto a este impuesto, solo manejaremos uno a modo de ejemplo para analizar la problemática que existe.

Sujetos: Propietarios o tenedores de predios urbanos o suburbanos.

Objeto: Gravar la propiedad o posesión de los predios urbanos o suburbanos, incluyendo las construcciones en ellos edificadas.

Base: La base del impuesto predial es el valor de la propiedad.

Tasa: Tomamos como ejemplo la fracción V del artículo 1º de la Ley de ingresos del Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003, y se refiere a Bienes comunales, y tiene una tasa del 1.26 al millar.

Tarifa: Se calcula de acuerdo a la base, que es el valor de la propiedad, por la tasa que es del 1.26 al millar.

Época de pago: Anual.

La ley contempla reducciones del 20% cuando se pague en el mes de enero, del 10% cuando el pago se realice en el mes de febrero y del 5% cuando el pago se efectúe en el mes de marzo, se efectuará estas reducciones siempre que el impuesto sea mayor a 1.75 salarios mínimos vigentes en la zona. Además estipula una reducción del 50% tratándose de jubilados y pensionados.<sup>148</sup>

### **2.- Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles.**

Sujeto: Personas físicas o morales que adquieran o vendan bienes inmuebles.

---

<sup>148</sup> CFR artículos 1 y 2 de la Ley de Ingresos Municipales para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003

Objeto: La traslación de dominio de bienes inmuebles ubicados en el Municipio.

Base: El valor que resulte más alto entre el valor de adquisición y el valor establecido como base gravable para el pago del impuesto predial del ejercicio fiscal vigente.

Tasa: De acuerdo a la fracción II del artículo 4 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003, se aplicará una tasa de 0.60% sobre la base gravable cuando se trate de adquisición de viviendas de interés social y cuando se adquieran bienes inmuebles de INFONAVIT, FOVISSSTE, INVI<sup>149</sup> y cualquier otra dependencia o entidad de carácter federal o estatal, cuya finalidad sea el financiamiento a través de créditos para adquisición de viviendas o derivados de la regularización de la tenencia.

Tarifa: Se obtendrá multiplicando la base gravable por la tasa.

Época de Pago: En el momento en que se efectúe la traslación del dominio.<sup>150</sup>

### **3.- Impuesto Sobre Fraccionamientos.**

Sujetos: Personas físicas o morales que fraccionen, subdividan o modifiquen un predio.

Objeto: Es el fraccionamiento, la subdivisión o la modificación de un fraccionamiento o el desarrollo de conjuntos urbanos.

Base: Es el valor determinado por la autoridad catastral correspondiente.

Tasa: 2.4% sobre el valor determinado por la autoridad catastral correspondiente para uso de casa habitación, industrial o cualquier otro fin.

Tarifa: Se determina multiplicando 2.4% que corresponde a la tasa aplicada en éste caso, por la base gravable.

---

<sup>149</sup> Para la Ley de Ingresos del Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003 INVI es el Instituto Nacional de la Vivienda.

<sup>150</sup> CFR artículos del 3 al 6 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003.

Época de Pago: En el momento en que se adquiriera el inmueble.<sup>151</sup>

#### **4.- Impuesto sobre condominios.**

Sujetos: Personas físicas o morales que sean tenedores o poseedores de condominios.

Objeto: Gravar la posesión o tenencia de condominios.

Base: El valor que determine la autoridad catastral más los indivisos.

Tasa: 1%

Tarifa: Se determina multiplicando la tasa del 1% por la base gravable.

Época de pago: Anual.<sup>152</sup>

#### **5.- Impuesto Sobre Diversiones y espectáculos Públicos.**

Sujetos: Personas físicas o morales que obtengan ingresos por la explotación de diversiones y espectáculos públicos.

Objeto: Es la percepción de ingresos derivados de la explotación de diversiones y espectáculos públicos.

Base: Los ingresos globales que se obtengan con motivo con las actividades materia del gravamen.

Tasa: con base en el artículo 9 numeral 8 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003, será del 2% en baile público o selectivo a cielo abierto o techado con fines benéficos.

Tarifa: Se obtendrá multiplicando el total del las entradas por el 2%.<sup>153</sup>

Podemos observar que esta Ley contempla algunos supuestos, sin embargo en la aplicación real, es muy pobre. La recaudación, incluso en la práctica no se cobran estos impuestos, así por ejemplo el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos en muchas ocasiones no se paga, se llevan

---

<sup>151</sup> CFR artículo 7 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003.

<sup>152</sup> CFR Art. 8 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003.

<sup>153</sup> CFR Art. 9 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003.

a cabo diferentes tipos de eventos en los cuales las autoridades no se enteran o en último de los casos aunque ellos quieran cobrar, son los mismos ciudadanos los que se rehúsan a hacerlo. En muchas ocasiones los pretextos de los ciudadanos es que antes no se les cobraba y que por lo mismo no tiene porque hacerlo, que es obligación del Municipio, otras veces no se pagan por la corrupción que existe entre los mismos funcionarios y por último, el paternalismo de los partidos políticos ha propiciado que la gente no cumpla con sus obligaciones fiscales.

La base de los impuestos municipales carece de una estructura coherente, entre los ingresos y los gastos del Municipio, por ejemplo la ley en cuanto a espectáculos públicos se hace mención a las operas cuando la infraestructura del Municipio carece de lugares adecuados para realizar ese tipo de actos, sin olvidar que los estudios de los impuestos no han sido estructurados de acuerdo a las necesidades y capacidades con que cuenta el Municipio.

### **3.3.3 DERECHOS.**

Quintana Roldan define a los derechos municipales como: "Las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de servicios."<sup>154</sup>

Raúl Olmedo define a los derechos como: "Las contraprestaciones requeridas por la administración pública en pago de los servicios de carácter

---

<sup>154</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. p.381

administrativo prestados por ella. Dichas contraprestaciones constituyen un ingreso para las Haciendas Públicas Municipales.<sup>155</sup>

Además continúa diciendo que: "Son sujetos de los derechos las personas físicas, morales o entidades económicas que presten un servicio, ocupen un sitio en la vía pública o en un mercado y que deben inscribirse en el registro municipal de causantes con la finalidad de obtener algún tipo de licencia.

Los ingresos por derechos se obtienen por el pago que hacen los particulares por la solicitud de expedición de certificados, legalizaciones, constancias, actas del Registro Civil, copias de documentos, así como la prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.<sup>156</sup>

El artículo 2 del Código Fiscal de la Federación define a los derechos como: "Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."<sup>157</sup>

El Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, en su artículo 6 da la definición de los derechos de la siguiente manera: "Los

---

<sup>155</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 54

<sup>156</sup> Ibidem. P. 60

<sup>157</sup> Código Fiscal de la Federación. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2004

derechos: son las prestaciones económicas establecidas en las leyes hacendarias que realizan los contribuyentes al erario Estatal a cambio de la obtención de un servicio público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, que les reporten un beneficio directo y específico.<sup>158</sup>

Los derechos por Servicios Públicos y Administrativos están contemplados en el título segundo de la Ley de Ingresos, los derechos que contiene esta Ley son los siguientes:

#### **1.- Mercados Públicos y Centrales de Abasto.**

Nos dice que constituyen ingresos por este ramo las contraprestaciones que corresponde a los servicios proporcionados por el Ayuntamiento en los mercados públicos, centrales de abasto y lugares de uso común de la Administración, el mantenimiento, la vigilancia y otros que se requieren para su eficaz funcionamiento. Que este sería el objeto.

Las cuotas de este derecho fluctúan entre \$1.00 y \$100.00. Pero la ley no nos señala cuanto se obtendrá de ingresos por este derecho.

#### **2.- Panteones.**

La Ley no lo menciona, pero el objeto de este derecho son los servicios de panteones que proporciona el Municipio. Establece cuotas anuales que van de los \$10.00 a los \$750.00 y por la conservación y mantenimiento se pagara cuotas anuales de \$10.00 y \$15.00. La única excepción que presenta es por la inhumación para los ejidatarios del Municipio.

Pero sabemos que el objeto de este derecho son los servicios de panteones que son propiedad del Municipio, los sujetos son las personas que soliciten dicho servicio.

---

<sup>158</sup> Código de la Hacienda Pública del Estado de Chiapas.

### **3.- Rastros Públicos.**

La Ley de Ingresos solo nos dice que el Ayuntamiento organizará y reglamentará el funcionamiento y explotación de este servicio.

Si bien la Ley no lo señala, sabemos que el objeto de este derecho viene a ser los servicios de sacrificio, desolle y corte de animales en rastros propiedad del Municipio, los sujetos son las personas físicas o morales que utilicen este servicio.

Las cuotas que establece la Ley son por el servicio por matanza de ganado, y son de \$10.00 y \$30.00. En cuanto a las exenciones, la Ley señala que están exentos de pagar este derecho las personas que realicen matanzas sin fines de lucro como son velorios, fiestas, matrimonio, etc.

### **4.- Estacionamiento en la Vía pública.**

Este Derecho esta contemplado en el artículo 13 de la Ley de Ingresos, el objeto de este impuesto esta marcado como la ocupación de la vía pública para estacionamiento, en los siguientes supuestos: establece las cuotas por estacionamiento en la vía pública de personas físicas o morales:

1.- Propietarias o concesionarias de vehículos dedicados al transporte público urbano de pasajeros o carga de bajo tonelaje (cuota uniforme de \$50.00).

2.- Propietarias o concesionarias de vehículos dedicados al transporte foráneo de pasajeros o carga de alto tonelaje y que tengan base en el Municipio (cuotas en base al tipo de la zona que van desde los \$20.00 hasta los \$150.00)

3.-Propietarias o concesionarias de vehículos dedicados al transporte foráneo de pasajeros o carga de bajo tonelaje y que tengan base en el Municipio (cuotas de acuerdo a la zona y van de \$20.00 a \$50.00).

4.- Cuando los propietarios o concesionarios, en los supuestos anteriores que no tengan base en el Municipio, estos pagaran por medio de boleta oficial, las cuotas son en base a la zona y van de \$1.00 a \$5.00. La época de pago en este supuesto debe hacerse diario.

En los otros tres supuestos, la época de pago debe hacerse mensualmente.

#### **5.- Agua Potable y Alcantarillado.**

Este Derecho se contempla en el artículo 14 de la Ley de Ingresos, y solo se limita a establecer una cuota de \$15.00 si es para uso domestico y \$25.00 si es para uso comercial, y establece la época de pago mensual.

Ahora bien, el objeto de este derecho es el suministro de agua potable, establecimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

#### **6.- Aseo Público.**

La Ley de Ingresos contempla este derecho en el artículo 15, y nos señala la base de este derecho que es: servicio de limpia de oficinas, comercios, industrias, casa habitación y otros. Las tarifas son en base a la ubicación, superficie del terreno, volumen de basura y periodicidad del servicio. La época de pago es cada 3 días, mensual, trimestral, semestral o anual.

#### **7.- Limpieza de Lotes baldíos.**

La Ley señala como objeto de este derecho: la limpieza de los lotes baldíos, jardines, prados y similares en rebeldía. Señala que este servicio se realizará durante los meses de junio y diciembre de cada año. La cuota establecida es de \$2.00 por metro cuadrado, cada vez que se preste el servicio.

#### **8.- Licencias, permisos de construcción y otros.**

La Ley marca como objeto de este derecho la expedición de licencias y permisos diversos, establece cuotas en los siguientes supuestos:

- 1.- por licencia para construir, ampliar o demoler inmuebles.
- 2.- por actualización de la licencia.
- 3.- por licencia de alineamiento y número oficial.

4.- por la autorización de fusión y subdivisión de predios, fraccionamientos y notificaciones en condominios.

5.- los trabajos de deslinde y levantamiento topográfico.

Inscripción de contratistas.

#### **9.- Certificaciones y Constancias.**

El artículo 18 de la Ley de Ingresos regula este derecho, y señala como objeto del mismo las certificaciones, constancias, expedición de copias y servicios administrativos de esta índole proporcionados por las oficinas municipales. Las cuotas van de los \$5.00 a los \$40.00. La época de pago, es en el momento en que se solicita el servicio, y se exceptúan del pago de este derecho a los planteles educativos, los indigentes, los solicitados de oficio por las autoridades de la Federación y el Estado por asuntos de competencia directa, así como los que sean requeridos para asentamientos gratuitos en el Registro Civil.

Como vemos, los ingresos por derechos que debe recibir el Municipio, debería ser una fuente de ingresos muy importante, pero por la nula aplicación de la Ley, aunado a los diversos problemas del Municipio, como lo es el que no ejerce su poder coactivo para el cobro de los derechos, los Ingresos por los Derechos no representan mayor relevancia. Esto también se debe a que se permiten excepciones, sobre todo a instituciones oficiales que cuentan con recursos económicos amplios, como es el caso de la Comisión Federal de Electricidad.

Otro factor importante que hace que los derechos no sean una fuente importante de ingresos, es lo que nos señala Quintana Roldan, al decir que: "La coordinación fiscal y sus mecanismos actuales han venido suprimiendo múltiples derechos municipales a fin de que operan otros instrumentos

recaudatorios diferentes.”<sup>159</sup> Como el mismo autor señala, la coordinación fiscal tiene entre otros, ese defecto, que esta coartando la libertad hacendaria de los Municipios y esto aunado a la mala elaboración de la Ley de Ingresos, ya que no contempla los responsables de que se apliquen las tarifas establecidas en la Ley, en Jiquipilas ni siquiera existe el padrón de causantes, tampoco ejerce su facultad económica – coactiva.

El Municipio de Jiquipilas Chiapas, debería en primer lugar elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes, y después en su Ley de Ingresos Municipales, determinar un periodo en el cual el contribuyente debiera cubrir sus impuestos, en dado caso de no cumplir con dicha obligación, la Tesorería Municipal procedería a recuperar estos ingresos por la vía coactiva hasta llegar a las últimas consecuencias en caso de que no se cumpliera con dicha obligación, embargando los bienes propiedad del deudor que amparen la cantidad de la deuda y si no se pagara entonces llegar hasta el remate en subasta pública para recuperar la cantidad rezagada, esto conforme a lo que se prevé en la Ley de la Hacienda Publica para el Estado de Chiapas.

### **3.3.4 PRODUCTOS.**

Quintana Roldan define a los productos como: “Los ingresos que percibe el Municipio por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.”<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. p. 381

<sup>160</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. p.383

Raúl Olmedo define a los productos de la siguiente manera: "Ingresos que percibe el Municipio por la explotación de sus bienes patrimoniales."<sup>161</sup>

El Código Fiscal de la Federación define en el artículo 3 a los productos de la siguiente manera: "son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."<sup>162</sup>

El Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, en su artículo 6 define a los productos del mismo modo en que lo hace el Código Fiscal de la Federación. La Ley de Ingresos Municipal define a los productos de la siguiente manera: "Son productos los Ingresos que deben percibir el Municipio por actividades que no correspondan al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación o uso de sus bienes del dominio privado."<sup>163</sup>

La Ley de ingresos Municipal nos da un listado de los productos que están vigentes en el Municipio y estos son:

1.- Productos derivados de bienes inmuebles.

A) Los arrendamientos de locales y predios pertenecientes al Municipio.

B) Por la adjudicación de bienes del Municipio.

2.- Productos financieros.

3.- Del estacionamiento Municipal.

4.- Otros productos:

a) Bienes vacantes y mostrencos, objetos decomisados, según remate legal.

b) Por la explotación de bienes y concesiones de servicios públicos Municipales en los casos en que determine el Ayuntamiento.

<sup>161</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 125

<sup>162</sup> Código Fiscal de la Federación

<sup>163</sup> Ley de Ingresos del Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal del 2003.

- c) Productos por venta de esquilmos.
- d) Productos o utilidades de talleres y demás centros de trabajo que operen dentro o al amparo de los establecimientos Municipales.
- e) Por rendimiento de establecimientos, empresas y organismos descentralizados de la Administración Pública Municipal.
- f) Por el uso, aprovechamiento y enajenación de bienes del dominio privado.
- g) Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho privado.
- h) Del aprovechamiento de plantas de ornato de viveros y jardines públicos, así como en los esquilmos.
- i) Cualquier otro producto de la administración.

Este ordenamiento hace una copia de lo que dispone el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas. Los ingresos por productos en el año 2000 fueron de \$50,832.00, mencionamos los del año de 2000 porque para el 2003 no se menciona el total a recaudar ni en la Ley de Ingresos ni en el Presupuesto de Egresos, y en el 2004 no se cuenta con Ley de Ingresos.

El problema en cuanto a la recaudación de los productos en el Municipio de Jiquipilas, Chiapas es que resulta un tanto difícil que el Municipio pueda obtener ingresos derivados de los aprovechamientos ya que, por ejemplo en cuanto a bienes, es muy reducida la cantidad que en un momento dado pudieran proporcionar ingresos, además de que el propio Municipio desconoce en forma cabal cuales son todos los bienes que le pertenecen, y esto se debe en buena medida a aspectos de tipo histórico ya que fue perdiéndose la identificación y el control sobre los bienes del Municipio y en términos generales no se cuenta con un control o registro confiable.

En cuanto a los otros productos que la misma Ley de Ingresos señala, el problema esta de raíz ya que enumera productos que no se cobran o que en un dado caso no existen en la práctica, por lo que proponemos que en primer lugar para que puedan haber ingresos por productos, el Ayuntamiento haga un análisis e inventario real de los bienes con que cuenta el Municipio, y de los productos que efectivamente puedan representar ingresos reales y no solo sea letra muerta.

### 3.3.5 APROVECHAMIENTOS.

Quintana Roldan define a los aprovechamientos como: "Las multas, los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes Municipales."<sup>164</sup>

Raúl Olmedo define a los Aprovechamientos como: "Recargos, multas y gastos originados en el procedimiento administrativo de ejecución del Municipio. Se entiende por recargos los ingresos que se cobran al causante por la falta de pago oportuno de un crédito fiscal como indemnización al fisco municipal; el monto se establece como porcentaje mensual que nunca podrá exceder el 100% del impuesto o derecho.

Se entiende por multa la sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal establecida.

Se entiende por gastos originados en el procedimiento administrativo de ejecución los que se cobran a los causantes cuando la autoridad tiene que requerirlo para que pague sus contraprestaciones con carácter incondonable, según las tarifas que fijen las leyes en vigor."<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> QUINTANA ROLDA, Carlos F. Op. Cit. p. 383

<sup>165</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 12, 13.

El artículo 3 del Código Fiscal de la Federación y el artículo 6 del Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas definen a los aprovechamientos como: "Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal."<sup>166</sup>

La Ley de Ingresos del Municipio nos dice, en su artículo 21 que: "El Municipio percibirá los ingresos provenientes de recargos, reintegros, gastos de ejecución, multas, indemnizaciones por daños a bienes municipales, rendimiento por adjudicación de bienes, legados, herencias y donativos, tanto en efectivo como en especie y demás ingresos no contemplados como impuestos, derechos, contribuciones para mejoras, productos y participaciones."<sup>167</sup>

La Ley de ingresos Municipal nos da un listado de los productos que están vigentes en el Municipio y estos son:

A) Por infracciones al Reglamento de construcción:

1.- Por construir sin licencia previa, \$100.00.

2.- Por ocupación de la vía pública con material, escombros, mantas u otros elementos, \$30.00, \$45.00, \$70.00 dependiendo de la zona.

3.- Por la ausencia de letreros, autorizaciones y planos, en obra por lote sin importar su ubicación \$100.00.

4.- Por la apertura de obra y retiros de sellos \$200.00.

5.- Por no dar aviso de terminación de obra, \$100.00.

Establece que la multa se duplica en caso de reincidencia de los casos 2, 3 y 4.

B) Multas por infracciones diversas como:

---

<sup>166</sup> Código Fiscal de la Federación y Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas.

<sup>167</sup> Ley de Ingresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal del 2003

1.- Personas físicas o morales que teniendo su negocio establecido, invadan la vía pública con sus productos, sillería, mesas y aparatos propios de la actividad a la que se dediquen y que con ello propicien o consientan la obstrucción de la vialidad, \$10.00.

2.- Por arrojar basura en la vía pública \$60.00.

3.- Por no efectuar la limpieza de los lotes de su propiedad \$300.00 por cada uno de ellos.

4.- Por alterar la tranquilidad en la vía pública y en áreas habitacionales con ruidos inmoderados, \$250.00.

5.- Por quemas de residuos sólidos \$50.00.

6.- Por fijar publicidad impresa adherida a fachadas, postes, árboles y mobiliario urbano contraviniendo lo dispuesto por el Reglamento de Anuncios Luminosos y no Luminosos del Municipio \$100.00.

7.- Por infracciones al Reglamento de Poda, desrame y derribo de árboles dentro de la zona de la mancha urbana, por desrame hasta 15 salarios mínimos diarios generales de la zona, por derribo de cada árbol hasta 150 salarios mínimos diarios de la zona.

8.- Por matanza e introducción clandestina a los centros de distribución y abastos de ganado \$100.00

9.- Por violación a las reglas de sanidad e higiene al vender carne de cualquier tipo en descomposición o contaminada \$500.00.

10.- Venta de alimentos y bebidas contaminadas en la vía pública \$100.00.

11.- Venta de alimentos y bebidas contaminadas en restaurantes, cantinas, cervecerías y similares \$500.00.

12.- Por el ejercicio de la prostitución no regulada sanitariamente \$2,000.00.

C) Multas impuestas por autoridades administrativas federales, no fiscales transferidas al Municipio.

D) Multas impuestas a los que no hagan manifestación oportuna de empadronamiento Municipal, traspaso, cambio de domicilio, clausura o refrendo anual \$200.00.

E) Otros no especificados \$100.00.

Señala que constituyen al ramo de las indemnizaciones por daños a bienes Municipales los ingresos no previstos en las denominaciones anteriores y que sean indemnizaciones por daños a bienes municipales.

En cuanto al rendimiento por adjudicaciones de bienes, señala que corresponde al Municipio la participación que señala el Código Civil por la adjudicación de bienes mostrencos y vacantes.

Por lo que se refiere a legados, herencias y donativos, solo señala que ingresarán por medio de la Tesorería Municipal los que se hagan al Municipio.

Como podemos ver, en materia de aprovechamientos, la Ley es muy descriptiva, aunque esto solo sea para estar como letra muerta, porque pondremos un ejemplo, cuando se derriba un árbol en la zona de la mancha urbana se establece una infracción de hasta 15 salarios mínimos generales vigentes en la zona, y es aquí donde encontramos incongruencia con la legislación Federal, la tala de árboles se considera delito grave y en el ámbito Municipal solo se establece como sanción 15 salarios mínimos, lo anterior trae como consecuencia que existan graves incongruencias de leyes en entre el ámbito Municipal y el ámbito Federal.

Incluso referiremos que hay ciudadanos tirando basura en la vía pública en Jiquipilas y no se aplica la norma, porque las personas argumentan el desconocimiento de la Ley, y aunque sabemos que su desconocimiento no nos exime de su cumplimiento, la cultura de los ciudadanos de Jiquipilas origina que

se nieguen a pagar las multas y como ya mencionamos no hay una autoridad que vigile la correcta aplicación de la norma.

Por lo que podemos afirmar que si existiera una verdadera aplicación de la Ley habría un mayor crecimiento económico para el Municipio y una verdadera protección al entorno.

### 3.3.6 PARTICIPACIONES.

Raúl Olmedo define a las participaciones como: "Ingresos que percibe el Municipio por concepto de la recaudación que realizan las autoridades fiscales Federales o Estatales con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para el fin." Y continúa diciendo: "La Federación obtiene en los Estados ingresos por acciones impositivas, de los cuales los hace partícipes en un porcentaje; de igual manera, los Estados los captan de los Municipios y en forma similar participan a éstos una proporción de los mismos."<sup>168</sup>

El Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, en su artículo 6 define a las participaciones como: "Las participaciones fiscales federales: son aquellos recursos que corresponden a la Hacienda Pública Estatal y en su caso a las Municipales, provenientes de los ingresos federales, en virtud de la suscripción del convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal y las demás Leyes respectivas."<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 106

<sup>169</sup> Código de la Hacienda Pública Municipal para el Estado de Chiapas.

La Ley de Ingresos Municipal solo se limita a dar la definición de las participaciones, en su artículo 27: "Son participaciones, las cantidades que el Municipio tiene derecho a percibir de los ingresos federales y estatales, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal y demás Leyes afines; convenios de colaboración administrativa en materia Fiscal Federal y anexos que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos, tanto entre la Federación y el Estado, como entre éste y el Municipio."<sup>170</sup>

Así tenemos que para el año de 2003, las participaciones federales ascendieron, en el Municipio de Jiquipilas, a \$14,506,270.00, lo que significa más del 80% de los Ingresos totales del Municipio.

Quintana Roldan nos dice que "actualmente el renglón de ingresos más significativo para los Municipios y para muchos Estados, es el de las participaciones Federales..."<sup>171</sup> Con lo que estamos completamente de acuerdo, ya que como vemos el Municipio de Jiquipilas, Chiapas obtiene la mayoría de sus ingreso vía participaciones Federales y Estatales.

Como vemos una de los principales fuentes de ingresos para los Estado y los Municipios son las Participaciones Federales y la importancia de estos radica en que son ingresos fungibles, es decir que su destino no esta condicionado a cumplir con ciertos programas, por lo que su monto tiene una trascendencia importante para que los Municipios puedan cumplir con los gastos inherentes al mismo, por lo que estos recursos determinan la solvencia y liquidez financiera de los Municipios.

Sabemos que las participaciones federales se integran con el 20% de la recaudación federal participable que obtiene la Federación por todos sus

---

<sup>170</sup> Ley de Ingresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas.

<sup>171</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. p. 384

impuestos, así como por los derechos de la extracción del petróleo y de minería.

Consideramos que la problemática actual de las participaciones federales radica en que no presentan los incentivos convenientes para que se genere una mayor responsabilidad fiscal a los Municipios, ya que se ha cambiado el propósito original de la Coordinación Fiscal que era el de tener responsabilidades compartidas hacia un sistema de transferencia.

Una de las problemáticas de la Participación Federal es que no se incluyen la totalidad de los ingresos públicos que recibe la Federación, por ejemplo, se excluye a los Estados y los Municipios participar en la riqueza petrolera. Otro de los problemas es que no se toma en consideración el grado de marginación de los Estados y los Municipios, lo que genera asignaciones regresivas de los recursos.

Ahora bien, y al respecto señala la Ley de Coordinación Fiscal que se constituirá el Fondo General de Participaciones con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio y La Ley de la Hacienda Pública, señala en su artículo 277A lo siguiente:

"De las cantidades que perciba el Estado, por concepto de participaciones fiscales federales previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, los Municipios recibirán:

I.- El 20% del total de recursos que perciba el Estado correspondiente al fondo general de participaciones.

II.- El 20% de lo que el Estado obtenga de la recaudación del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos y sobre automóviles nuevos.

III.- El 100% de las participaciones correspondientes al fondo de fomento Municipal y,

IV.- El 20% de la participación por impuestos especiales.<sup>172</sup>

Además señala el Código para la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, en el artículo 278A, señala como se determinarán las participaciones del Fondo del Fomento Municipal, y es de la siguiente manera:

I.- Se tomará como base de distribución, los coeficientes del fondo de fomento municipal correspondiente al ejercicio inmediato anterior, publicados en el Periódico Oficial del Estado.

II.- Cuando el monto del Fondo de Fomento Municipal publicado en la Ley de Ingresos del Estado del año de que se trate, sea mayor al publicado en el año inmediato anterior, el excedente se distribuirá conforme a lo siguiente:

a).- El 15% del mismo, se distribuirá en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio.

b).- El 35% se distribuirá en razón directa a la recaudación de cada Municipio en materia del impuesto predial correspondiente al segundo ejercicio inmediato anterior a aquél en que se efectúe el cálculo.

c).- El 35% en proporción directa al índice de marginación de cada Municipio.

d).- El 15%, se distribuirá mediante la aplicación del coeficiente de participación que resulte del crecimiento de la recaudación del impuesto predial del segundo y tercer ejercicio inmediato anterior a aquél en que se efectúe el cálculo.

El coeficiente definitivo para cada Municipio será el que resulte de la suma de las fracciones I y II de este artículo, el cual se establecerá anualmente en el decreto que para tal efecto expida el Congreso del Estado.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas.

<sup>173</sup> Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas.

El artículo 279 del Código, señala cuando el Estado deberá enterar las participaciones que por concepto del Fondo General de Participaciones corresponden a los Municipios, y que se hará de la siguiente manera:

“1.- A más tardar el día 15 de cada mes o el día hábil anterior si este no lo fuera, se pagara una cantidad equivalente al 40% de las participaciones que le correspondieron al Municipio en el mes inmediato anterior al que corresponda el pago, por concepto de anticipo a sus participaciones; siempre y cuando la federación mantenga vigente el mecanismo de anticipos para el Estado, de conformidad con la cláusula decimoctava del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, celebrado entre el Gobierno Federal y el Estado de Chiapas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del lunes 1 de enero de 1997. .

2.- A más tardar el día 27 de cada mes o el día hábil anterior si este no lo fuera, se efectuara la compensación entre la participación provisional del mes y el anticipo a que se refiere la fracción primera, de este artículo con la finalidad de determinar los saldos correspondientes. El entero a los Municipios, del saldo a favor se realizara en los términos de esta fracción...”<sup>174</sup>

En el Presupuesto de Egresos para el 2003, nos informa revela que El Fondo General de Participación fue de: \$14, 506,270.00, y nos informa también que para el 2002 fue de \$12, 597,871.00, lo que hace una diferencia entre un año y otro de \$1, 908,399.00 lo que significa un 15%.

Consideramos que la problemática de las participaciones radica en que para establecer la proporcionalidad de distribución de las participaciones se ha tomado como criterio el número de habitantes, lo cual trae como consecuencia que unos Municipios tengan muchas más participaciones que otros, lo que representa un índice negativo para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas en cuanto a la captación de participaciones respecto de su población, ya que como

---

<sup>174</sup>Idem.

podimos ver en puntos anteriores, el crecimiento poblacional del Municipio es prácticamente nulo y esto aunado al problema de inmigración le representa menores ingresos.

El problema radica en como ser lo suficientemente justos en la repartición de las participaciones, ya que no solo se deben tomar en cuenta criterios de equidad y proporcionalidad, si no también criterios sociales para buscar la mejor distribución en los Municipios del País.

El principal problema de Jiquipilas es que se volvió totalmente dependiente de las participaciones federales, ya que sin esto los ingresos serían escasos, lo que ha desencadenado también el desinterés del Municipio en establecer contribuciones Municipales para fortalecer sus ingresos propios.

Otra dificultad es que no existe un órgano autónomo especializado que verifique la distribución de las participaciones a los Municipios, dicho órgano debería ser creado e integrado por las entidades federativas y otorgarle facultades coercitivas para hacer valer sus determinaciones ya que a mayor dependencia económica de la Federación y el Estado el control para el Municipio es superior.

### **3.3.7 EL FONDO DE APORTACIONES FEDERALES.**

En 1998 el gobierno Federal previó un proceso de descentralización del gasto público federal programable, institucionalizando una vía complementaria para el traslado de recursos a los Gobiernos Estatales, y a través de esto a sus Municipios, mediante la figura de las aportaciones Federales. Es así como se crea el Ramo 33 (aportaciones Federales para Entidades Federativas y

Municipios) que en un principio estaba compuesta de 5 Fondos, posteriormente se hacen reformas y se queda compuesta de 7 fondos, que son:

- 1.- Para la educación básica y normal;
- 2.- Para los servicios de salud.;
- 3.- Para la infraestructura social;
- 4.- Para el fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- 5.- De aportaciones múltiples.
- 6.- Para la educación Tecnológica y de adultos.
- 7.- Para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal.

Las aportaciones Federales se encuentran establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, la Ley de Coordinación Fiscal establece las Aportaciones Federales en su artículo 25, que a la letra nos dice: "...se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley..<sup>175</sup> Este mismo artículo también enumera los 7 fondos que ya mencionamos arriba.

La Ley de Coordinación Fiscal, a partir del artículo 26 nos da las bases de cómo se distribuirán y conformarán cada uno de los fondos.

El Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, en su artículo 6 fracción II numeral 4 define a las aportaciones federales como: "los ingresos que corresponden al Estado, derivados del proceso de descentralización de funciones, responsabilidades y programas federales a las entidades federativas, de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Ley de

---

<sup>175</sup> Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 25

Coordinación Fiscal, asignadas por la Federación, para fines específicos comprendidos en el ramo 33 del presupuesto de egresos de la Federación, así como otros que provengan de sus organismos descentralizados.<sup>176</sup>

El Código para la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, hace referencia a todo lo relacionado las aportaciones Federales en sus artículos del 296 al 325, al igual que la Ley de Coordinación Fiscal, nos da las bases para la distribución de los Fondos que aportaciones Federales que corresponden a los Municipios.

No hay cifras exactas de lo que recibe el Municipio para este ejercicio Fiscal, sin embargo el presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal del 2004 en su artículo 11 revela las siguientes cifras:

Las erogaciones para los Municipios ascienden a la cantidad de:  
\$5,234'806,394.60 y que se distribuyen de la siguiente manera.

Participaciones: \$ 1,928'956,604.60

Aportaciones del Ramo 33: \$ 3,305'822,945.00

A) Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal:  
\$ 2,332'411,282.00

B) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios:  
\$ 973'411,663.00

25% de impuesto sobre nómina para fomentar la creación de industrias:  
\$ 26,845.00

En el año 2003 el Municipio de Jiquipilas, Chiapas recibió por concepto de Fondo de aportaciones para la infraestructura Municipal la cantidad de \$19,726,593.00

---

<sup>176</sup> Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas. Artículo 6

Los recursos transferidos de la Federación hacia los Estados y Municipios han sido de suma importancia en la conformación de las haciendas Estatales y Municipales y ha representado la principal fuente de recursos con que cuentan los Municipios para su desarrollo y financiamiento. Este esquema ha pretendido descentralizar mayores recursos y funciones a los Municipios, sin embargo el Municipio de Jiquipilas no ha podido aprovechar dichos recursos ya que los recursos de estos fondos quedan a cargo de la administración del Municipio y este no ha podido dar especificidad de las actividades en que tiene que invertir dichos recursos de los fondos, lo que le resulta difícil al Municipio la aplicación y el ejercicio de dichos fondos sin la ayuda del Estado de Chiapas, por la falta de capacidad administrativa.

Consideramos que se deben revisar las bases y las fórmulas de cálculo para la asignación de los fondos con el fin de que se simplifiquen y se incentiven a los Ayuntamientos a combatir de una manera eficaz la pobreza; proponemos que la asignación de los fondos se integren directamente a las Haciendas Municipales y que estén libres de la intervención de las Haciendas Estatales como intermediario, lo que implicaría que no se limitara la autonomía financiera de los Municipios.

### **3.4 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE JIQUIPILAS, CHIAPAS.**

Raúl Oleado define a la Ley de Presupuesto de Egresos de la siguiente manera: "Instrumento jurídico donde el Congreso del Estado autoriza al Ayuntamiento a efectuar las erogaciones necesarias para cumplir con los objetivos y funciones inherentes a su gestión."<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> OLMEDO, Raúl. Op. Cit. p. 84

El Presupuesto de Egresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas es muy pobre, de hecho, el presupuesto abarca solo una hoja, y contiene la siguiente información:

Concepto e Importe:

Servicios Personales: \$6, 648,834.32

Materiales y Suministros: \$816,662.66

Subsidios: \$2, 346,766.64

Obras públicas: \$2, 886,750.71

Pero además contiene los siguientes sueldos:

Presidente Municipal: \$31,996.00

Sindico Municipal: \$11,385.00

Regidores (que son 10): \$8,000.00

Secretario Municipal: \$10, 890,00

Tesorero Municipal: \$15,730.00

Director de Obras: \$11,385.00

Comandante: \$4,840.00

Como podemos observar este presupuesto no contiene mayores especificaciones, y yo creo que en mucho tienen que ver las auditorias a las que esta siendo sometida la Hacienda Pública del Municipio, ya que no se rinden cuentas oportunamente de cómo se conduce éste, en realidad el Municipio en los últimos años ha estado sometido a malos manejos, muchos de los cuales son notorios hasta para la propia ciudadanía.

Aunque el Municipio este siendo auditado en estos momentos, sabemos que en México no se castiga efectivamente a los malos funcionarios, lo revela en la situación y los hechos que se han venido suscitando en los últimos tiempos, no se hace efectiva la Ley de Los Servidores Públicos, los habitantes

del Municipio platican que dicho Municipio lejos de avanzar va en retroceso, y creo que no solo es el sentir de los habitantes, porque dicha situación se ve reflejada en el desarrollo e infraestructura del mismo.

La lucha para llegar al poder en que viven los partidos políticos hacen en muchas ocasiones, que los funcionarios olviden sus verdaderas funciones, y que olviden también que fueron electos popularmente, ya que se supone que trabajan para el Municipio y no para sus propios intereses, este sentimiento se ve con mucha frecuencia dentro del Municipio.

El Presupuesto de Egresos debería ser la representación ordenada y clasificada de los gastos que el Ayuntamiento de Jiquipilas debe realizar en un año para cumplir con sus funciones. Como vemos esto no es así. Si se elaborara de manera correcta dicho presupuesto, permitiría al Ayuntamiento de Jiquipilas prever los recursos financieros necesarios para su manejo; llevar un estricto control de los gastos de su administración; manejar de manera adecuada y honesta los fondos financieros; debería ser un ordenamiento normativo que obligara a la Tesorería Municipal a efectuar solo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el Presupuesto.

El Presupuesto de Egresos Municipal debe ser elaborado por la Tesorería Municipal, bajo la orientación del H. Ayuntamiento tomando en cuenta el monto disponible de los ingresos del Ayuntamiento; y las disposiciones estatales, pero lo más importante es que el contenido de dicho presupuesto cumpla con los principios de publicidad, unidad, claridad y universalidad, y que sea verdaderamente discutido y aprobado en cabildo, porque actualmente solo se aprueba y no se discute.

Estamos de acuerdo en que el Ayuntamiento es el que debe aprobar el Presupuesto Anual de egresos, verificando que se sujete a los recursos disponibles del Municipio, la aprobación del presupuesto consiste en analizar

que los gastos estén plenamente justificados, es decir, que respondan a las demandas de la sociedad y que se sujeten al total de los ingresos de que disponga el Ayuntamiento para el mismo ejercicio. Lo que implica que las erogaciones del erario no deben ser mayores a lo que se prevé en la Ley de Ingresos Municipal.

En la actualidad El presupuesto de Egresos en el Municipio de Jiquipilas, Chiapas es elaborado por el Tesorero Municipal, se lleva a aprobación al Cabildo en donde ni siquiera es revisado o discutido ya que se aprueba tal cual para mandarse al Congreso del Estado quien si lo aprueba se ordena se Publique en la Gaceta del Estado, el problema que esto entraña es que el Congreso del Estado casi nunca hace modificaciones y es aprobado tal cual, lo que implica que los presupuestos queden sin congruencia alguna entre los programas Nacionales, Estatales y Municipales.

El Ayuntamiento en sesión de cabildo debe aprobar el Presupuesto de Egresos, pudiendo este solicitar al Presidente Municipal y a la Tesorería que se reajuste en caso de tener errores o gastos injustificados.

El Presupuesto de Egresos se debe aprobar entre los meses de septiembre y diciembre de cada año y entrar en vigor a partir del primero de enero del siguiente, teniendo la vigencia de un año. El Presidente Municipal y el Síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos vigente.

Como podemos observar todo lo anteriormente expuesto es nulo en el caso del Municipio de Jiquipilas, Chiapas y es claro que debería hacerlo para tener un efectivo Presupuesto de Egresos.

A continuación incluiremos el Presupuesto de Egresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003:



**COMISION DE HACIENDA**  
**ORGANO TECNICO DE LA COMISION DE HACIENDA**

**ANALISIS Y DICTAMEN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS 2003**

**MUNICIPIO: JOQUILA, CHIAPAS**

DESCRIPCION DEL TIPO DE FINANCIAMIENTO	IMPORTE	CONSERVACIONES
FONDO GENERAL DE PARTICIPACION	\$12,697,871.00	ENERO - DICIEMBRE
FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	518,182.15	1° AL 31°
PREDA	431,161.00	ENERO - 15 DE DICIEMBRE
TENENCIA	284,808.78	1° AL 31°
IMPUESTOS IMPOTOS NUEVOS (I.S.A.M)	183,048.05	1° AL 31°
IMPUESTOS ESPECIALES (I.E.P.A)	133,208.89	1° AL 31°
REVENOS PROPIOS	265,494.45	ENERO - 15 DE DICIEMBRE
<b>TOTAL:</b>	<b>14,433,764.32</b>	

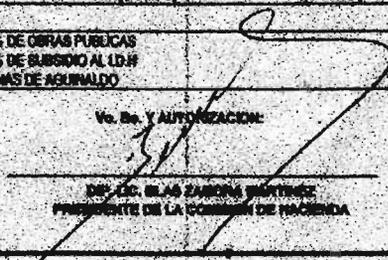
CATEGORIA	DESCRIPCION	IMPORTE
100	SERVICIOS PERSONALES	31,895.00
200	MATERIALES Y SUMINISTROS	11,385.00
300	SERVICIOS GENERALES	8,000.00
400	RENTAS, ALQUILERES E INMUEBLES	10,890.00
500	SUBSIDIOS	15,730.00
600	CONTRATACIONES	11,385.00
700	OBRAS PUBLICAS	4,840.00
800	PROGACIONES EXTRAORDINARIAS	
900	DEUDA PUBLICA	
<b>TOTAL:</b>		<b>14,433,764.32</b>

12,697,871.00	14,906,270.00	1,208,399.00	15.12%
---------------	---------------	--------------	--------

CATEGORIA	IMPORTE	IMPORTE
PRESIDENTE MUNICIPAL	31,895.00	31,895.00
REGIDOR MUNICIPAL	11,385.00	11,385.00
REGIDORES (10)	8,000.00	8,000.00
SECRETARIO MUNICIPAL	10,890.00	10,890.00
REGIDOR MUNICIPAL	15,730.00	15,730.00
DIRECTOR DE OBRAS	11,385.00	11,385.00
COMANDANTE	4,840.00	4,840.00

CONSERVACIONES	CONDICIONES
50	% DE OBRAS PUBLICAS
15	% DE SUBSIDIO AL D.H
60	DIAS DE AGUINALDO

Vc. De. Y AUTORIZACION:

  
**DR. BLAS ZAMBORA MARTINEZ**  
 PRESIDENTE DE LA COMISION DE HACIENDA

Eusebio González García en su libro *Introducción al Derecho Presupuestario* señala los principios que debe contener el Presupuesto de Egresos y estos principios son:

“1.- El principio de Complementariedad o funcional. Significa que el presupuesto del Estado incumbe la misión de integrar la economía Nacional, de estar en función de la misma para conseguir que la demanda efectiva absorba por completo el producto social. Este principio se manifiesta en una doble exigencia, por una parte, establecimiento de un sistema de contabilidad social que permita conocer las relaciones o transacciones que se constituyen entre los principales sectores de la actividad económica...

2.- El principio de determinación global. Es una consecuencia obligada del principio de complementariedad o funcional, impedir la inflación tiene prioridad sobre el equilibrio presupuestario. Supone una delegación de control en el propio Poder Ejecutivo, tal atribución de facultades no debe hacerse sin marcar previamente unas directrices concretas, unas prescripciones exactas a las cuales deberá acomodar su gestión el Poder Ejecutivo. La exigencia fundamental de este principio, consiste en que el centro de gravedad del control presupuestario se traslada del control sobre la utilización de las partidas autorizadas a otro tipo más bien técnico y económico en el que se impone la consideración de la mayor o menor eficacia de los servicios a cargo de la administración pública...

3.- El principio de publicidad. De las actividades del Estado acaso las financieras sean las más necesitadas de publicidad, exige que el presupuesto pueda ser conocido por la comunidad en las diferentes fases de su vida. Este principio exige un triple orden de condiciones:

a) El acceso de la comunidad, o sus representantes, a los procesos de elaboración y ejecución presupuestarias.

b) El documento sometido al conocimiento público ha de ser claro y completo (cualitativa y cuantitativa) de modo que todo ciudadano medio tenga la posibilidad de hacerse una idea de lo que las cifras allí contenidas significan.

c) Los resultados de la rendición de cuentas, que habrá de efectuarse lo más inmediatamente posible, a de contener un examen pormenorizado de la gestión encomendada al Gobierno desde un punto de vista económico...”<sup>178</sup>

En el Libro Las Reformas de las Haciendas Locales también se establecen principios que debe contener el Presupuesto de Egresos y dichos principios son:

“1.- Principio de Unidad. Este principio clásico, que postula la existencia de un solo presupuesto y, en consecuencia la aprobación simultánea mediante un solo acto de decisión de todos los ingresos y los gastos...”

2.- Principio de Universalidad. Según este principio todos los gastos e ingresos deben de figurar en el presupuesto. Por eso si solo puede existir un presupuesto deben figurar en el necesariamente todos los gastos e ingresos públicos...

3.- Principio de No Afectación. Este principio postula, que todos los ingresos públicos se destinen de manera indistinta y global a la cobertura de los gastos, no reconociéndose la prioridad de ninguno de éstos, respecto a una determinada fuente de financiación, añadiendo que aunque existe una estrecha relación entre este principio y el de la universalidad, ambos no deben confundirse entre si, pues cuando se viola este último mediante la compensación entre gastos e ingresos se infringe que también necesariamente el primero, pero la inversa no es cierta, pues puede afectarse un ingreso que figure en el presupuesto...

4.- Principio de Equilibrio Presupuestario. Para la Hacienda Pública Clásica el equilibrio presupuestario consistía en que el total de los gastos públicos no fuesen superior al total de los recursos públicos normales, no admitiéndose, en consecuencia, ni déficit ni superávit, y teniendo dos vertientes, por un lado, la equivalencia entre ingresos u gastos totales, pues si los primeros

---

<sup>178</sup> GONZÁLEZ GARCIA, Eusebio. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, pp. 62 a 69.

son insuficientes para atender los segundos, la diferencia o déficit ha de financiarse emitiendo deuda pública, que produce inflación; y, si los ingresos son mayores que los gastos, ello significa que se han desviado por vía fiscal, y necesariamente, fondos que estarían mejor en manos de los particulares; y, por otro lado, que los ingresos ordinarios sean suficientes para financiar el gasto público ordinario.

5.- Principio de Anualidad. El principio de anualidad tiene un doble aspecto, en primer lugar, el presupuesto debe ser aprobado con un voto anual, y en segundo lugar los gastos – ingresos del año deben ser impulsados al presupuesto del correspondiente periodo. Este principio se refiere por un lado, a la aprobación del presupuesto y, por otro, a su ejecución. El primer aspecto, la anualidad significa que la disposición por la que se aprueba el presupuesto tiene limitada su vigencia a un año, y el segundo que las operaciones de ejecución del presupuesto deben realizarse dentro del periodo anual (ejercicio presupuestario), imputándose a sus cuentas únicamente las que cumplen esta condición...<sup>179</sup>

Como pudimos observar, el Presupuesto de Egresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003, no cumple con casi todos los principios antes expuestos, lo que implica que dicho presupuesto sea ineficiente y que además sea muy pobre, lo que a su vez trae como consecuencia que no se cumpla con dicho presupuesto.

Si el Municipio cumpliera con los principios anteriormente expuestos, tendría una mejor planeación de sus gastos en los siguientes ejercicios fiscales y su cumplimiento sería efectivo, el Municipio por ende obtendría muchos beneficios, mismos que necesariamente se reflejarían en la calidad de vida de sus habitantes y de sus propias instituciones.

---

<sup>179</sup> CALVO ORTEGA, Rafael, Et. Al. Las Reformas de las Haciendas Locales. Tomo II, editorial Lex Nova, Valladolid, 1991, pp.341 a 355.

### **3.5 PROPUESTA DE COMPETENCIA TRIBUTARIA.**

Es necesario que el Municipio pueda tener más y mejores ingresos para poder satisfacer las demandas de sus gobernados ya que el 90% de los Municipios del Estado de Chiapas no cuentan con otros ingresos más que los que se refieren al impuesto predial e impuesto vehicular, por lo que consideramos de suma importancia buscar los mecanismos para hacer que el Ayuntamiento capte más impuestos por lo tanto es necesario legislar para que empresas como Telmex y C.F.E. paguen al Municipio los impuestos que generan por el uso de suelo.

Debemos de mencionar que para que haya una verdadera equidad en el reparto de las aportaciones Federales a los Municipios es necesario tomar en cuenta factores reales y que exista equilibrio en la asignación, ya que hasta la fecha el mayor porcentaje de éstas aportaciones se quedan en los Municipios con mayor número de habitantes, lo que provoca que los pequeños Municipios sigan sumidos en el retraso porque los propios criterios de los Fondos de Aportaciones limitan su actuar y crecimiento.

Para la integración del presupuesto, es necesario tomar en cuenta factores locales tales como: educación, salud, núcleos de población e infraestructura carretera ya que por lo general a la mayoría de los Municipios se les asigna presupuestos para cubrir las necesidades prioritarias y el 50% del presupuesto se aplica al gasto corriente, es decir, para cubrir salarios, por lo que consideramos que la Federación y el Estado debe fortalecer al Municipio, no solo con recursos, sino capacitando a los cuadros locales que tengan a su cargo la planeación del Municipio ya que actualmente es nula.

Consideramos que para la asignación del presupuesto al Municipio se deben de establecer parámetros claros que ayuden a solucionar los múltiples

problemas por lo general comunes entre sí en las localidades, siendo indispensable que se tomen en cuenta los rubros antes mencionados para no encontrarnos con escuelas sin maestros, centros de salud sin médicos, hoy en día estos supuestos se actualizan en el Municipio de Jiquipilas; por lo que sería prudente que el sector salud dependiera del Municipio y así se vigilara la correcta aplicación del mismo. No se puede abatir la marginación si el presupuesto asignado no alcanza para cubrir las necesidades elementales, ya que como mencionamos en el párrafo anterior, se destina el cincuenta por ciento del presupuesto únicamente para pagar los salarios al personal e incluso los ingresos propios del Municipio ni siquiera son suficientes para este rubro; además se debe tomar en cuenta también la dispersión de la población en los Municipios (asentamientos humanos) así como las vías de acceso para llegar a las comunidades. Creemos que el primer paso para lograr lo anterior, es reforzar la Planeación Local, pero esta no puede ser posible con datos estadísticos tan dispares como los que registra el Municipio en comento.

El problema es que el noventa por ciento de las comunidades no cuentan con alguno de estos rubros:

Revestimiento de caminos

Construcción de pozos y tanques elevados para el suministro de agua

Construcción de casas ejidales

Pavimentación de calles con concreto hidráulico

Alumbrado público con luminarias

Construcción de parques y jardines

Introducción de drenaje y alcantarillado

Introducción de sistema de agua potable

Construcción de aulas

Construcción de canchas de usos múltiples

Mejoramiento de viviendas

Proyectos pecuarios y productivos

## Compra de materiales de oficina y equipo

Rubros que de conformidad con el Artículo 115 Constitucional el Municipio esta obligado a satisfacer.

Esto se constato con la visita que hicimos al Municipio, por lo que consideramos que se debe proporcionar mayor impulso al respeto de la autonomía de los Municipios en México, pero paralelamente se debe ofrecer una infraestructura técnica para que el proceso sea gradual, de lo contrario podría ser contraproducente, y así lograr el desarrollo vía la descentralización y recaudación de impuestos.

El apoyo financiero para los Municipios debe considerar una estrategia que diferencie el grado de desarrollo de cada uno de ellos, el criterio que proponemos es que se apoye en el reporte que haga cada Municipio a su Entidad Federativa respecto del grado de avance de sus programas a corto y mediano plazo.

Consideramos que se deberá establecer un programa de capacitación permanente a los funcionarios y empleados de los Municipios para el mejor manejo de sus funciones, y así consolidar las estructuras administrativas. Consideramos también que debe haber una simplificación y mejora en los sistemas de recaudación para lograr perfeccionar sus mecanismos de captación de ingresos.

Consideramos también que se tienen que eliminar controles innecesarios que el Estado y la Federación ejercen sobre el Municipio, por lo que proponemos que se deben ampliar facultades tributarias a los Municipios sin invadir la competencia de los Congresos Locales, logrando con ellos que los Municipios tuvieran ingresos directos.

En cuanto a los Servicios públicos el problema es que dada la ausencia de potestad tributaria del Municipio, es el Congreso del Estado el que fija las cantidades a cobrar y desatiende las propuestas del propio Ayuntamiento y ha señalado criterios políticos en el cobro de los mismos, lo que ha desembocado en un deterioro importante en la administración Municipal y en el mantenimiento de la infraestructura local.

Por todo lo antes expuesto es evidente que el Municipio al no contar con una verdadera potestad tributaria, no puede establecer sus propios tributos de manera independiente así que tiene que recurrir a la legislatura del Estado de Chiapas para que sea ésta la que determine cuales serán.

Resulta entonces que el Municipio de Jiquipilas, Chiapas tiene como principal fuente de ingresos las participaciones federales, en el que alcanza, dicho ingreso, un nivel superior al 80%, lo que ha generado que el Municipio descuide sus propias fuentes de ingresos, resulta entonces que lo que se debe de hacer es aumentar los ingresos propios a través del mejoramiento de la administración y recaudación de contribuciones locales.

Proponemos también que las empresas de telefonía, electricidad, ferrocarriles, gaseras, telecomunicaciones, y otras que utilicen la vía pública como espacio de operación, cumplan con la obligación del pago de derechos por uso de la vía pública municipal, esto provocaría que el Municipio pudiera tener mayores ingresos ya que actualmente no pagan bajo ningún concepto.

No podemos concebir a un gobierno Municipal serio y responsable que no tenga la facultad de decidir sobre el monto de los recursos que debe cobrar para prestar un servicio, pero también es innegable que el hecho de no contar con un Presupuesto en el Municipio de Jiquipilas denota lo grave de la situación y que obviamente pensar en la existencia de un plan de gobierno es imposible,

por lo que deben implementarse internamente medidas correctivas de manera urgente, porque de nada servirá tener mayores ingresos si no existe eficiencia y eficacia en la administración y aplicación de los recursos públicos.

## CONCLUSIONES.

1. El primer paso para la conformación del Municipio en América, se da el 22 de abril de 1519 con el primer ayuntamiento denominado La villa Rica de la Vera Cruz.
2. Uno de los antecedentes más importantes, en lo que se refiere al marco jurídico en nuestro país y que reguló por primera vez lo que hoy conocemos como Municipio, fue la constitución de Cádiz en 1812
3. El Municipio es la célula política, administrativa y territorial básica de nuestro País.
4. El Municipio en México debe ser el detonador del desarrollo del País.
5. La autonomía Municipal fue consagrada como uno de los principios básicos en los planes y programas revolucionarios.
6. Actualmente, el Municipio refleja el centralismo de los otros dos niveles de Gobierno: Federal y Estatal.
7. El artículo 115 constitucional ha sufrido 11 reformas desde 1917 a la fecha.
8. México es un Estado Federal, por lo tanto se conforma de una Federación, Estados y Municipios en donde la base de la Administración Pública Municipal es el Ayuntamiento.

9. El poder político esta concentrado, en nuestro País, en la Federación, los Estados y los Municipios.
10. La Constitución de 1917 ratificó al Federalismo como forma de Estado y estableció al Municipio Libre como la base política y administrativa de los Estados.
11. En el Federalismo, se da vida a un conjunto de poderes en donde deben de coordinarse de manera armónica: Federación, Estado y Municipio.
12. El Municipio de Jiquipilas, Chiapas es un Municipio urbano que cuenta con una problemática grave que es la captación de recursos y la distribución de éstos para cubrir las necesidades básicas de su población.
13. Las Constituciones Locales deben contener disposiciones congruentes con los artículos 74 y 75 de la Constitución General, que regulen de manera efectiva y eficiente las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de sus Municipios.
14. Los Municipios mexicanos están llenos de limitaciones que la Constitución Federal establece, como lo es en materia de impuestos, lo que hace que la libre administración de su Hacienda sea nula.
15. La trampa a la que esta sujeta la autonomía Municipal es el control que ejercen los Estados y la Federación sobre éstos a través de los recursos económicos que se asignan vía participaciones y aportaciones.
16. Los legisladores no han encontrado una fórmula efectiva que brinde a los Municipios una verdadera autonomía hacendaria, por lo que la coordinación fiscal actual debe cambiar a un coordinación hacendaria.

17. La administración Municipal de Jiquipilas debe contar con una Ley de ingresos y un Presupuesto de egresos para un eficiente cobro de impuestos, derechos y aprovechamientos.
18. El Municipio de Jiquipilas, Chiapas debe aplicar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos ya que actualmente no cuenta con ellos y esto ha propiciado un alto índice de desvío de recursos.
19. Una de las limitantes más fuertes con que cuenta el Municipio es el hecho de depender, en promedio, en un 90% de los recursos federales.
20. Se debe establecer un programa de capacitación permanente a los funcionarios y empleados de los Municipios que se contemple en la Ley Orgánica Municipal, para el mejor manejo de sus funciones y gradualmente descentralizar acciones de fiscalización y recaudación Estatal y Municipal.
21. Hay una necesidad urgente de que los Municipios cuenten con una verdadera potestad tributaria con fuentes de ingresos directos, previa generación de la infraestructura que les permitirá responder eficientemente.
22. Es necesario que se legisle en torno a la obligatoriedad del pago de impuestos por empresas como Telmex y C.F.E. en los Municipios.

## BIBLIOGRAFÍA.

1.- ACOSTA ROMERO, Miguel.

La transformación de la Administración Pública. En la reforma Municipal en la Constitución.

Porrúa, México, 1986

2.- BURGOA, Ignacio.

Derecho Constitucional Mexicano.

México, Porrúa, 1976

3.- CALVO ORTEGA, Rafael. Et. Al.

Las Reformas de las Haciendas Locales.

Editorial Lex Nova, Tomo II, Valladolid, 1991.

4.- CALZADA PADRÓN, Feliciano.

Derecho Constitucional.

Editorial Harla, México, 1990

5.- CARPIZO, Jorge.

La Constitución Mexicana de 1917

México, UNAM, 1982, p. 228

6.- CARRASCO IRIARTE, Hugo.

Derecho Fiscal Constitucional.

Editorial Oxford, 4ª edición, México, 2000.

7.- CARRASCO IRIARTE, Hugo.

Derecho fiscal II.

Editorial Iure, México, 2001

8.- FLORES ZAVALA, Ernesto.

Finanzas Públicas Mexicanas.

32 edición, Porrúa, México, 1998.

9.- FRAGA, Gabino.

Derecho administrativo.

Porrúa, México, 1981

- 10.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N.  
Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas  
3ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003
- 11.- GONZÁLEZ GARCIA, Eusebio.  
Introducción al Derecho Presupuestario.  
Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973.
- 12.- HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro E.  
Derecho Municipal.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1991
- 13.- MORA, José Luis.  
México y sus Revoluciones.  
Porrúa, México, 1977, t. I, p. 274
- 14.- OCHOA CAMPOS, Moisés.  
La reforma Municipal.  
Editorial Porrúa, México, 1985
- 15.- OLMEDO, Raúl.  
Diccionario Práctico de la Administración Municipal.  
Editorial Comuna, 2ª edición, México, 1998.
- 16.- OSORNIO CORRES, Francisco Javier.  
Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México.  
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992.
- 17.- QUINTANA ROLDAN, Carlos F.  
Derecho Municipal.  
Editorial Porrúa, México, 2002
- 18.- RENDÓN HUERTA, Teresita  
Derecho municipal.  
Editorial Porrúa, México, 1985
- 19.- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo.  
El municipio.  
Editorial Porrúa. 4ª Edición. México 2000.

20.- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique.  
Derecho constitucional.  
3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998

21.- SOLÍS DE, Antonio.  
Historia de la conquista en México.  
Editorial Cosmos, México, 1977

22.- TENA RAMÍREZ, Felipe.  
Derecho constitucional mexicano  
Editorial Porrúa, México, 1981

23.- TENA RAMÍREZ, Felipe.  
Leyes Fundamentales de México.  
Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1980

## DICCIONARIOS

24.- Diccionario Jurídico III-UNAM, Tomo correspondientes a letras de la I a la O.

## LEGISLACIÓN

25.- Constitución Política Mexicana.  
Editorial Alco, México 2004

26.- Constitución Política para el Estado de Chiapas.  
Edición de la Comisión Electoral del Estado de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2004.

27.- Constitución Política de la Monarquía Española.  
Imprenta Real. Promulgada en Cádiz en 1812

28.- Ley de Coordinación Fiscal 2004.

29.- Ley de Ingresos Para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003

30.- Presupuesto de Egresos para el Municipio de Jiquipilas, Chiapas para el ejercicio fiscal 2003

31.- Diario de Debates de la Cámara de Diputados.  
Sesión del día 24 de diciembre de 1916.

32.- Código Fiscal de la Federación.  
Ediciones Fiscales Isef, S.A. México 2004.

33.- Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas  
Editorial Ediciones y Sistemas Especiales S.A. de C.V. México 2004

### **OTRAS FUENTES.**

34.- <http://www.jurídicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>

35.- <http://www.inegi.gob.mx>

36.- <http://www.inafed.gob.mx>

37.- <http://www.conapo.gob.mx>