



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MATATIPAC, S.C.**  
ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNAM 8854

## **EL IMPUESTO PREDIAL Y SU RECAUDACIÓN**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

**JESÚS GUILLERMO NERY OCHOA**

ASESORES

**LIC. FIDEL ROBERTO LÓPEZ PÉREZ**  
Técnico

**LIC. FÉLIX GERARDO RODRÍGUEZ ROSAS**  
Metodológico

Tepic, Nayarit; Septiembre del 2011



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.

## **AGRADECIMIENTOS**

Le agradezco primeramente a dios por haberme dado la vida, estar con la familia que estoy, por siempre cuidarme en las buenas y en las malas y con su ayuda haber podido terminar esta hermosa carrera que es el derecho.

A mi papá, que siempre ha estado conmigo desde que nací, en las buenas y en las malas y que siempre me estuvo apoyando para que yo terminara la carrera y le agradezco todo el apoyo que me dio como padre su amor y su comprensión te quiero mucho papá.

A mi mamá le agradezco por haberme dado la vida, por apoyarme en mi carrera y en toda mi vida al igual que su apoyo que me brindo para que pudiera terminar la carrera de derecho y porque ambos siempre estuvieron al pendiente de mi.

A mi hermano, le agradezco su apoyo que me brindo para que yo pudiera hacer la presente tesis, yo se que lo desvele, que lo hice pasar varias noches en vela para que yo pudiera terminar esta tesis te lo agradezco y que este esfuerzo que hice lo comparto contigo y con mis papas.

Le agradezco a la escuela por haberme empapado del conocimiento que es el derecho no fue una cosa fácil, si no que fue de mucho sacrificio y dedicación, le agradezco a la escuela la UNIVAM por haberme hecho y formado en esta profesión que es el derecho

A mis asesores, les agradezco todo el apoyo que me han brindado, su paciencia y tiempo que me ha brindado para que yo pudiera terminar este trabajo de investigación, no ha sido fácil pero todo con dedicación y con esfuerzo se puede lograr muchas cosas

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	II
TEMA:.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	VIII
RESUMEN.....	X
CAPÍTULO I .....	1
1.    EL FEDERALISMO EN MÉXICO .....	1
<b>1.1.    Antecedentes</b> .....	1
<b>1.2.    Organización Administrativa del Imperio</b> .....	1
<b>1.3.    Las nuevas formas de representación política</b> .....	2
<b>1.4.    El Constituyente de 1824</b> .....	2
<b>1.5.    La Constitución de 1824</b> .....	3
<b>1.6.    La caída de la Republica Federal</b> .....	3
<b>1.7.    La Republica Centralista</b> .....	4
<b>1.8.    La segunda Republica Federal</b> .....	4
<b>1.9.    La constitución de 1857</b> .....	5
<b>1.10.    La centralización política (1867-1911)</b> .....	5
<b>1.11.    La constitución de 1917</b> .....	6
<b>1.12.    La centralización política</b> .....	6
<b>1.13.    Las convenciones fiscales</b> .....	7
<b>1.14.    Ley de Coordinación Fiscal</b> .....	7
CAPÍTULO II .....	9
2.    EL MUNICIPIO .....	9
<b>2.1.    Concepto etimológico de Municipio</b> .....	9
<b>2.2.    Definición de Municipio</b> .....	9
<b>2.3.    Elementos fundamentales del Municipio</b> .....	10
<b>2.4.    La personalidad jurídica del Municipio</b> .....	11
<b>2.5.    Antecedentes históricos del Municipio</b> .....	12
2.5.1. La polis griega .....	13
2.5.2. El Municipio en Roma .....	14

2.5.2.1. La organización del Municipio Romano.....	16
<b>2.6. Antecedentes históricos del Municipio en México .....</b>	<b>16</b>
2.6.1. Época Precolombina .....	16
2.6.2. El Municipio en la colonia.....	18
2.6.2.1. Las fuentes del derecho municipal en la colonia .....	19
<b>2.7. Concepto de derecho municipal .....</b>	<b>20</b>
<b>2.8. El municipio en el ámbito jurídico nacional .....</b>	<b>21</b>
2.8.1. El proceso de formación de la reforma al Artículo 115 Constitucional .	23
2.8.2. La nueva fracción II del Artículo 115 Constitucional.....	23
2.8.2. Artículo 115 Constitucional.....	25
<b>2.9. Marco Normativo de los municipios en el Estado de Nayarit .....</b>	<b>35</b>
2.9.1. Constitución Política del Estado de Nayarit.....	35
<b>2.10. Características del Municipio Mexicano .....</b>	<b>43</b>
2.10.1. División Territorial.....	44
2.10.2. Organización política .....	44
2.10.3. Organización administrativa .....	44
2.10.4. Soberano.....	44
2.10.5. Autónomo .....	45
<b>2.11. Atribuciones del municipio mexicano .....</b>	<b>46</b>
2.11.1. Función Pública.....	46
2.11.2. Servicio público .....	47
2.11.3. Obra Pública .....	47
<b>2.12. Las actividades municipales .....</b>	<b>48</b>
2.12.1. Ejercicio de función pública .....	48
2.12.2. Ejercicio de función administrativa .....	48
2.13.3. Ejercicio de prestación de servicios .....	49
2.14.4. Ejercicio de realización de obras públicas.....	49
2.15.5. Ejercicio de actividades socioeconómicas residuales .....	49
<b>2.13. Modificaciones a los servicios públicos municipales.....</b>	<b>50</b>
<b>2.14. Asociación de municipios .....</b>	<b>50</b>
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>52</b>

3.	LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.....	52
3.1.	<b>Antecedentes .....</b>	52
3.2.	<b>Evolución de las finanzas municipales .....</b>	52
3.3.	<b>Artículo 31 Constitucional .....</b>	54
3.4.	<b>La hacienda pública municipal.....</b>	54
3.5.	<b>Precisiones hacendarias y tributarias .....</b>	56
3.6.	<b>Potestad de los municipios en materia de ingresos .....</b>	57
3.7.	<b>Ingresos municipales por predial y derechos de agua .....</b>	59
3.8.	<b>Participaciones e incentivos económicos.....</b>	60
	CAPÍTULO IV .....	62
4.	LAS CONTRIBUCIONES .....	62
4.1.	<b>La obligación Tributaria y su Legalidad .....</b>	62
4.2.	<b>Elementos de las Contribuciones .....</b>	63
4.2.1.	Objeto.....	63
4.2.2.	Sujeto .....	64
4.2.3.	Excepciones.....	65
4.2.4.	Base .....	65
4.2.5.	Tarifa.....	65
4.2.6.	Pago.....	66
4.2.7.	Infracciones.....	66
4.2.8.	Sanciones .....	67
4.3.	<b>Tipos de Contribuciones.....</b>	67
4.3.1.	Impuestos.....	67
4.4.	<b>Principios Teóricos .....</b>	69
4.5.	<b>Clases de Impuestos .....</b>	70
4.6.	<b>Impuestos Federales, Estatales y Municipales .....</b>	72
4.7.	<b>Derechos Municipales.....</b>	74
4.8.	<b>Contribuciones de Mejoras.....</b>	77
4.9.	<b>Aportaciones de Seguridad Social.....</b>	78
	CAPÍTULO V .....	81
5.	EL PREDIAL.....	81

<b>5.1. El contexto internacional</b> .....	81
<b>5.2. El contexto nacional</b> .....	84
<b>5.3. El impuesto predial en México</b> .....	85
5.3.1. Antecedentes del impuesto predial en México .....	86
5.3.1.1. Constitución de 1917.....	86
5.3.1.2. Constitución 1983.....	87
5.3.1.3. Constitución de 1999.....	87
<b>5.4. La recaudación en México</b> .....	88
<b>5.5. La base y tasa</b> .....	90
<b>5.6. Exenciones fiscales</b> .....	91
<b>5.7. Marco jurídico del impuesto predial</b> .....	92
<b>5.8. La modernización catastral</b> .....	92
5.8.1. Características del programa de modernización catastral.....	94
<b>5.9. Facturación, Recaudación y rezago del impuesto predial en México, en el periodo de 2000-2003</b> .....	98
<b>5.10. Proporción de la recaudación de impuesto predial en México, respecto al PIB, 2000-2004.</b> .....	98
<b>5.11. La recaudación de predial como proporción del PIB, 2004-2007 en otros países.</b> .....	99
<b>5.12. La recaudación del impuesto predial percapita por entidad federativa en 2007.</b> .....	99
<b>5.13. El impuesto predial en el municipio de Tepic, Nayarit</b> .....	102
5.13.1. Pago por cálculo de propiedad.....	102
CONCLUSIONES.....	104
PROPUESTA .....	105
FUENTES DE INFORMACION .....	110

# INTRODUCCIÓN

El estado mexicano atraviesa por una crisis económica de proporciones escandalosas, esto es en gran medida por la falta de contribuciones de sus habitantes, a pesar de la caída de los ingresos municipales por la mala situación de las finanzas en el país, los ayuntamientos en México no aplican sus facultades en el cobro de impuestos como son el pago de predial, el pago de infracciones de tránsito, impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles etc., para financiar su gasto público, además de que los propios municipios cuentan con sus propias leyes de egresos e ingresos a las cuales parece ser que les hacen caso omiso, esto es en virtud de que los ayuntamientos no recaudan lo que deberían de recaudar al hacer descuentos que merman en la economía y en las finanzas del propio ayuntamiento, ya que los descuentos no están contemplados en la ley de ingresos ni en su propia ley municipal. Sin embargo en los artículos 64, 65, y 66 de dicha ley solo señala las facultades y obligaciones que tiene un presidente municipal y se puede constatar que el presidente municipal, ni ningún otro funcionario del ayuntamiento está facultado para otorgar descuentos en el cobro de impuestos municipales.

En México existe la división territorial básica a la que le denominan municipio mismo que se contempla como uno de los tres niveles de gobierno dentro de la estructura la federación, el artículo 115 constitucional le da vida jurídica al municipio y establece los lineamientos que deberá respetar este órgano gubernamental sin sobrepasar no contravenir las disposiciones establecidas en la carta máxima, dentro de las obligaciones que tiene el municipio se contemplan los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, aseo público, etc., pero también tiene derechos tal como su autonomía interna en el manejo de su administración, la elección de sus funcionarios públicos en voto libre y directo, por citar algunos ejemplos el hecho de que el municipio tenga autonomía es interesante porque dentro de sus propias facultades existen tres que son muy



importantes la primera que el municipio tiene personalidad jurídica propia, la segunda que el municipio cuenta con la administración de su hacienda pública y la tercera que sería la administración de sus bienes y patrimonios propios, dentro de estas facultades, el municipio está facultado al cobro de impuestos municipales.

De lo expuesto anteriormente surgen varias interrogantes tal y como ¿Realmente los municipios están bien administrados y cuentan con una buena recaudación de impuestos municipales? ¿Es necesario tanto personal para que pueda funcionar un ayuntamiento? ¿Los municipios están excediendo sus facultades en la administración de su hacienda pública?

Las contribuciones municipales y su recaudación dentro de un ayuntamiento son muy importantes ya que de estos depende el buen funcionamiento de un ayuntamiento así como para tener una economía favorable tanto en sus ingresos como en sus egresos y con esto se podrá realizar las labores propias de un ayuntamiento y con esto se podrá brindar los servicios públicos esenciales tales como aseo público, brindar de seguridad a un municipio, agua potable y alcantarillado, etc. Aunado a esto la falta de ingresos de un ayuntamiento por la ausencia de pago de los contribuyentes disminuye en gran manera las operaciones propias del ayuntamiento teniendo graves problemas en sus finanzas, las contribuciones municipales y su recaudación aportaran el mejoramiento y saneamiento de las finanzas propias del ayuntamiento, mejorando estas y evitando un gasto publico exagerado e innecesario y con esto se verá beneficiado por una parte la sociedad porque contara con mejores servicios públicos, mas obra pública, seguridad, etc., y al ayuntamiento tendrá un gran beneficio que sería el de tener unas finanzas públicas sanas, mejores ingresos y con esto le va a poder brindar a la sociedad mejores servicios públicos y no tener deuda pública o en su caso disminuirla.

## RESUMEN

La presente tesis en su capítulo Primero habla acerca de lo que es el federalismo en México como fue que surgió el imperio mexicano, su evolución así como su historia y el desarrollo que tuvo esta a lo largo del tiempo y como es que a través del tiempo se quedo el impuesto predial en el municipio para que este pudiera cobrarlo a través del impuesto predial.

En el capítulo segundo se manifiesta el significado del municipio así como se define etimológicamente, sus elementos, su personalidad y como es que surgió un municipio a través de la historia, así como también el concepto de derecho municipal y las características del municipio en México, sus atribuciones que le competen como municipio y la asociación que existe entre los municipios.

En el capítulo Tercero se manifiesta las finanzas públicas municipales, la evolución, la potestad de los municipios en materia de ingresos y los ingresos municipales por el predial

En el capítulo Cuarto se manifiesta lo que son las contribuciones, sus elementos, los tipos de contribuciones, clases de impuestos, e impuestos federales estatales y municipales.

En el capítulo Quinto se manifiesta lo que es el impuesto predial, el marco jurídico del predial y la modernización catastral. Y el impuesto predial en el estado de Nayarit.

# ***CAPÍTULO I***

## **1. EL FEDERALISMO EN MÉXICO**

### **1.1. Antecedentes**

Los principales antecedentes del Federalismo Mexicano son la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y las instancias locales de gobierno y administración creadas dentro de la Monarquía Española a fines del siglo XVIII y principios del XIX, primero como parte de las Reformas Borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz.

Los Estados Unidos de América se construyeron a partir de trece colonias autónomas que decidieron unirse en una Confederación y posteriormente en una Federación. Los países hispanoamericanos surgieron del desmembramiento de los virreinos y las capitanías generales en los que estuvo organizado el imperio español.

### **1.2. Organización Administrativa del Imperio**

La representación y articulación de los intereses locales se daba a través de los ayuntamientos, ahí donde estos existían. El municipio constituyó desde el inicio mismo del proceso de conquista y colonización en el siglo XVI la base de la expansión territorial del imperio español en América. Las instancias de gobierno que fueron importantes para definir demarcaciones territoriales que habrían de dar paso a los estados de la Federación Mexicana fueron las intendencias y las diputaciones provisionales.

Las intendencias constituyeron el proyecto más ambicioso de reordenación política y administrativa del imperio español en las postrimerías de la colonia y el

antecedente más importante de la división política que prevaleció después de la independencia.

### **1.3. Las nuevas formas de representación política**

La segunda instancia de gobierno local, las diputaciones provisionales, fueron una de las más audaces reformas de la constitución de Cádiz y entro en vigor en 1820, con el restablecimiento de la Constitución. Inicialmente se aprobaron seis diputaciones: México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Guanajuato y San Luis Potosí, pero después se crearon las de Puebla, Veracruz, Michoacán, Oaxaca y Querétaro.

Con estos antecedentes de organización política local, se había fortalecido un sentimiento regionalista contrario al regreso del gobierno absoluto de las autoridades de la Ciudad de México sobre el vasto territorio del antiguo virreinato, la forma republicana federal de gobierno se convirtió en la opción de aquellos que querían pertenecer a una nación grande y fuerte sin sacrificar su autonomía local.

### **1.4. El Constituyente de 1824**

El plan de Casa Mata, proclamado en febrero de 1823 y que sirvió como bandera política del movimiento que termino con el Imperio, contenía una clara orientación federalista al establecer que las provincias asumirían su propio gobierno en tanto se derrocaba a Iturbide, también había críticos del sistema Federal que consideraban que la Constitución Federal Mexicana dividiría a provincias que siempre habían estado unidas por un gobierno central fuerte. En este contexto, destaco la intervención de Fray Servando Teresa de Mier en el Constituyente de 1823-1824, ya que llamo a una transición gradual del centralismo al federalismo, posición intermedia que sin embargo no prospero.

## **1.5. La Constitución de 1824**

Mientras que la constitución norteamericana permitió al gobierno de los Estados Unidos cobrar impuestos a los ciudadanos, la Constitución Mexicana de 1824 redujo los ingresos del estado federal al producto de las aduanas, de algunos de los antiguos monopolios que habían pertenecido a la Corona Española, mas una cantidad que se cobraría a los estados proporcionalmente a su riqueza y que recibirían el nombre de contingente.

La fragilidad Fiscal del Estado mexicano tuvo su origen en la irregularidad con la que se pago el contingente y en la temprana enajenación de sus otras fuentes de ingreso, principalmente las aduanas, a sus principales acreedores. Los ayuntamientos fueron reglamentados por los congresos de los estados, con lo cual hubo notables diferencias entre uno y otro estado tanto en los criterios para su erección como en sus atribuciones.

## **1.6. La caída de la Republica Federal**

Hubo diversas causas que precipitaron el final de la República Federal en 1835:

La principal de ellas fue la polarización política entre los defensores del régimen centralista y los defensores del federalista, agravada por las sublevaciones de varios estados, el sistema electoral contemplado en la constitución para renovar los poderes federales también contribuyo a crear conflictos que minaron la solidez de la República Federal. La fragilidad fiscal del Estado fue a su vez motivo de frecuentes problemas con el Ejército y con la burocracia federal. El intento reformista de 1833 dividió a los liberales en radicales y moderados y amalgamo a los diferentes elementos conservadores.

## **1.7. La Republica Centralista**

En 1835 deja de estar vigente la Constitución de 1824 y entre 1836 y 1847 rigen al país dos constituciones centralistas: Las siete Leyes, que entran en vigor en 1836 y las Bases orgánicas de 1843.

La característica fundamental de la República Centralista es la Transformación de los estados en departamentos, con gobernador es designado por el gobierno central. El gobernador estaría auxiliado por una junta departamental elegido por los ciudadanos de la demarcación, pero con un carácter principalmente consultivo. El cambio del sistema federal al central provoco rebeliones en Zacatecas y Texas. La primera fue sofocada, pero la segunda sirvió de pretexto para la independencia texana.

## **1.8. La segunda Republica Federal**

Se denomina Segunda República Federal al periodo que va de 1846 a 1853, durante el cual volvió a estar vigente la constitución federal de 1824 con un Acta de Reformas aprobada en 1847. La segunda República Federal se establece en medio de la guerra con Estados Unidos. El constituyente sesiono en plena guerra y las elecciones para renovar los poderes federales en 1848 tuvieron lugar con gran parte del país ocupado por las tropas norteamericanas, incluida la capital.

Los dos presidentes que fueron constitucionalmente electos (José Joaquín de Herrera y Mariano Arista) tuvieron que hacer frente a la bancarrota de la Hacienda Pública y a las sublevaciones en los estados. Gran parte de la indemnización que pagaron los norteamericanos por la pérdida de California y Nuevo México se empleó a estos fines, incluida la pacificación de Yucatán.

## **1.9. La constitución de 1857**

En 1853 se interrumpe nuevamente el orden constitucional y Antonio López de Santa Anna ejerce el poder dictatoriamente. La revolución de Ayutla, que derroca a Santa Anna en 1855, abre paso a un gobierno provisional que convoca a un nuevo Constituyente que sesiona durante casi un año (1856-1857). La Constitución de 1857 restablece el sistema federal, fortalece al Poder Legislativo y lo deposita en una sola cámara. La constitución de 1857 estableció la libertad de cultos y libero a los ciudadanos de la obligación de pagar diezmos a la iglesia por temor a la coacción estatal. Las garantías individuales quedaron claramente definidas, para garantizar su inviolabilidad.

## **1.10. La centralización política (1867-1911)**

El proceso de centralización política comenzó durante la República restaurada y continuo durante el Porfiriato. Mediante arreglos informales, reformas constitucionales que limitaron el poder de la corte y el control por parte del presidente y los gobernadores de la integración de las cámaras, se logro una gran concentración del poder en el presidente de la República. Durante el Porfiriato las instancias intermedias entre los estados y los municipios (jefaturas políticas) desempeñaron un papel importante en el control político, lo que a la postre fue determinante para su abolición al triunfo de la revolución de 1910.

Durante el Porfiriato inicia también el proceso de concentración de atribuciones fiscales en el gobierno federal. El secretario de Hacienda Limantour pone fin a las casas de moneda estatales y desaparece las aduanas interestatales.

### **1.11. La constitución de 1917**

En términos generales la Constitución de 1917 reforzó la tendencia centralizadora que en los hechos se había producido desde 1867 al reducir el área de competencia de los municipios al ámbito de los servicios requeridos por la población, subordinándolos en materia económica, política y legal a las legislaturas y los gobiernos de los estados.

Implícitamente prevaleció en la elaboración de la Constitución de 1917 la tesis de Emilio Rabasa de que la dictadura de Porfirio Díaz había tenido su origen en la inoperancia de la Constitución de 1857 al haber subordinado en exceso el Poder Ejecutivo al Legislativo, por lo que se caracterizó por una considerable ampliación de las facultades presidenciales. La constitución no estableció claramente competencias tributarias entre niveles de gobierno, dejando abierto uno de los principales temas del federalismo mexicano.

### **1.12. La centralización política**

A partir del triunfo de Álvaro Obregón se inició un nuevo proceso de centralización que se vio reforzado a partir de la rebelión de la Huertista de 1923. A partir de 1929 este proceso, que se había basado en el carisma y en la fuerza militar de Obregón, se institucionaliza mediante la creación de Partido Nacional Revolucionario, que agrupa a una gran cantidad de partidos regionales.

Con Lázaro Cárdenas la presidencia se convierte en la principal institución del sistema político mexicano. El presidente de la República, en su calidad de jefe del partido gobernante, define los conflictos locales y es árbitro de última instancia en la designación de candidatos a gobernadores, lo cual limita considerablemente la autonomía de los estados.



### **1.13. Las convenciones fiscales**

Para tratar de encontrar una salida a la indeterminación de las potestades tributarias de los niveles de gobierno, los primeros gobiernos posrevolucionarios llevaron a cabo convenciones fiscales con los gobiernos estatales, pero sin la participación del Poder legislativo.

En 1925 y 1933 tuvieron lugar las primeras convenciones fiscales, que trataron de generar reformas constitucionales que definieran claramente las facultades tributarias de los tres niveles de gobierno. A partir de 1947, con la tercera y última convención fiscal entre Federación y Estados, en donde estos últimos renuncian a cobrar impuestos que el gobierno federal cobre a cambio de una participación en la recaudación.

### **1.14. Ley de Coordinación Fiscal**

En 1980 también fue promulgada la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció un sistema único de participaciones sobre el total de los ingresos de la Federación proveniente de los impuestos.

La ley de Coordinación Fiscal implicaba que las entidades federativas renunciaban a ejercer sus facultades en materia tributaria y a cambio de ello, recibirían un porcentaje de la recaudación federal, las fuentes directas de ingresos de los estados quedaron reducidas prácticamente al impuesto sobre la nómina y otros impuestos menores, mientras que los municipios conservaron como principal fuente de ingresos el impuesto predial.

A partir de 1982 se observa un cambio importante en la tendencia hacia la centralización que caracterizó al país desde 1867, al iniciarse un proceso de transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios.

Esta tendencia, que se acelera en 1990, incluye la federalización del gasto público ejercido en ciertos sectores, destacando las experiencias en educación y salud. Estos cambios van acompañados de una creciente competencia electoral, que se ha traducido en gobiernos divididos tanto a nivel federal como en los distintos estados.

Sin embargo, el creciente protagonismo de los gobiernos estatales no se ha traducido aun en un cambio significativo en materia de coordinación fiscal, sin lugar a dudas la base de una nueva relación entre los distintos niveles de gobierno.

## **CAPÍTULO II**

### **1. EL MUNICIPIO**

#### **1.1. Concepto etimológico de Municipio**

El vocablo Municipio proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

De aquí se deriva el concepto *munícipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también encontramos el uso frecuente del término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo. Por otra parte, debemos hacer notar el origen común de este vocablo con otros similares que se refieren también al Municipio. Es el caso de la palabra *commune* que es mucho más usual en el idioma francés (comuna), para designar a las corporaciones municipales y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.

#### **1.2. Definición de Municipio**

La enciclopedia Espasa Calpe señala que el municipio es “Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que

trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que se desenvuelven otras entidades de carácter político”<sup>1</sup>.

El diccionario jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el municipio es: “La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación”<sup>2</sup>.

Carlos García Oviedo señala que el municipio es: “El municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por tanto diferentes de sus componentes individuales, situada en un territorio y que satisface necesidades originadas por la relación de vecindad.”<sup>3</sup>

El doctor Ignacio Burgoa, señala que el municipio es “El municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado.”<sup>4</sup>

### **1.3. Elementos fundamentales del Municipio**

Los autores han clasificado a los elementos integrativos del Municipio de diversa manera, algunos destacan ciertos componentes de la institución municipal como fundamentales, para diferenciarlos de otros que se suelen clasificar como secundarios o complementarios. En este sentido, se limita los fundamentales a tres: el territorio, la población y el patrimonio. Adriano Carmona Romay nos habla igualmente de tres: el territorio, la población y el personal administrativo. El profesor Efrén Córdova, siguiendo criterios similares, cataloga a los elementos del

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada; Europa-Americana, Espasa-Calpe S.A. Tomo XXXVII, España, 2006

<sup>2</sup> Diccionario Jurídico; IJ-UNAM, Tomo de la letra L a la O; 2009.

<sup>3</sup> GARCIA, Oviedo Carlos; Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. EISA, M

<sup>4</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, Sexta Edición, Ed. Porrúa S.A. México, 1986

municipio como objetivos y subjetivos, siendo los primeros: el territorio, la población y la capacidad económica; y los segundos: la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica, y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales.<sup>5</sup>

#### **1.4. La personalidad jurídica del Municipio**

De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 115 de la Constitución nuestro municipio cuenta con el árbitro jurídico de la personalidad, esto es, que puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

Si bien el derecho positivo al respecto es muy claro, resulta de interés abordar algunos aspectos doctrinarios, así como la evolución histórica en torno a la personalidad de la institución municipal.

El derecho reconoce dos tipos de personas: las denominadas físicas y las llamadas colectivas, jurídicas o morales, la persona física, señala Acosta Romero que es “el ente biológico humano con derechos y obligaciones”<sup>6</sup>, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad y termina la de ejercicio por interdicción, y ambas con la muerte, las características o atributos de las personas físicas son tener un nombre, domicilio, estado civil, capacidad y nacionalidad, por lo que respecta a las personas colectivas, también conocidas como jurídicas o morales, la doctrina no es tan uniforme en su apreciación, pues existen múltiples teorías que pretenden explicarlas, en esencia estas personas se forman por grupos de individuos que se organizan para cumplir ciertos fines. El derecho les autoriza su integración y reconoce como legítimos los objetivos o fines que se fijan esos entes, por lo que se dice, son evidente creación del orden jurídico, ya como ficciones, como

---

<sup>5</sup> CORDOBA, Efrén; Curso de gobierno Municipal, Ed. Universitaria de Puerto Rico; Puerto Rico, 2003.

<sup>6</sup> ACOSTA, Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, IX Edición, Ed. Porrúa, México 1990

patrimonio de afectación o corporaciones, según la tendencia doctrinaria que se adopte.

La personalidad del Municipio, históricamente observada, ha seguido una evolución diversa a la del Estado, si bien, en el fondo, comparten similares prerrogativas devenidas de este atributo que les otorga el Derecho.

La personalidad jurídica del Municipio occidental la encontramos por primera ocasión reconocida en el Derecho Romano. Dice Alcides Greca que tal atributo “es la consecuencia del proceso histórico de la conquista romana”<sup>7</sup>. Fue creada, en un principio, como *modus videndi* entre la ciudad conquistadora y las ciudades sometidas”.

De ahí en adelante se reconoció al municipio como persona jurídica, si bien posteriormente se ha debatido si dicha personalidad es única o doble y si es de derecho público o de derecho privado o de ambos. Aunque esto puede variar en la doctrina y legislación de cada país, en todas las legislaciones se acepta al municipio como una persona jurídica pública estatal.

## **1.5. Antecedentes históricos del Municipio**

Antecedentes Remotos de la Organización de los Gobiernos Locales; las primeras ciudades.

Las investigaciones históricas y arqueológicas mas aceptadas afirman que el “Homo Sapiens”, diferenciado en lo que ahora es nuestra especie biológica, aparece en la época geológica Cuaternaria, alrededor de hace 60,000 años, según se calcula para los restos del hombre de Grimaldi o el de Cro- Magnon. De aquellas lejanas épocas protohistóricas, la aventura evolutiva de los grandes

---

<sup>7</sup> GRECA, Alcides; Principio del régimen Municipal.

grupos humanos ha generado todo un acervo importante de experiencias, conocimientos, ideas e instituciones.

### 2.5.1. La polis griega

La cultura griega representa para las civilizaciones occidentales, el centro generador de una multiplicidad de ideas e instituciones, la Filosofía, entendida en sentido griego, es sinónimo de ciencia y de pensamiento racional. Sus más connotados exponentes los encontramos precisamente en esa cultura.

Por cuanto a la evolución de su organización y estructura, mucho se ha escrito. Grecia fue la base de la concepción política del hombre occidental, de la idea del Estado, de la democracia, etc.;

Varios autores estiman que efectivamente la ciudad griega o polis, representa un verdadero Municipio Moisés Ochoa Campos afirma que: “la ciudad griega llegó a constituir un autentico estado municipal estima que la Polis contiene más los elementos totales del estado, que los propios de un municipio, concluye que por esta razón, las ciudades griegas no constituían por si municipalidades, en el sentido moderno de la palabra”.<sup>8</sup>

Como ejemplo de la complejidad de aquella vida urbana, Ochoa Campos enumera los nombres y funciones de los magistrados que gobernaban Atenas:

El *rey*, que celebraba los sacrificios

El *Polemarcha*, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército

El *Arconte*, que velaba por la conservación de los cultos domésticos

Los *Tesmoteles*, que en número de seis presidian los grandes jurados

---

<sup>8</sup> OCHOA, Campos Moisés; El Municipio su evolución institucional, Colección Cultura Municipal, Ed. BANOBRAS, México, 1981.

Los *Pritanos*, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comisiones sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

10 Estrategas, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política

10 Astinomios, que cuidaban de la policía

10 Agoranomios, responsables de los mercados

15 Sitofilaquios, que vigilaban la renta del trigo

15 Metronomios, encargados de las pesas y medidas

10 Custodios, del tesoro

10 Receptores, de cuentas

11 Encargados de ejecutar las sentencias.<sup>9</sup>

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada demo. La superburocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista.

## 2.5.2. El Municipio en Roma

Coinciden la mayoría de los autores en afirmar que el Municipio, como institución política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos.

La clasificación más común divide a los grandes periodos históricos de Roma en:

- a) La Monarquía, que corre con la fundación de Roma, año 753 A.C. al 509 A.C.
- b) La República, del 509 A.C. hasta el 29 A.C. con la dominación de Octavio.

---

<sup>9</sup> OCHOA, Campos Moises; La Reforma Municipal; IV Edición, Ed. Porrúa, México, 1985.



- c) El imperio, de Occidente del 29 A.C. al 476 D.C., con la caída de Roma en manos de Odoacro, de Oriente que terminaría en 1453 D.C., con la caída de Constantinopla, bajo el imperio turco.

Por el contrario de los griegos, con su exclusiva preferencia por el concepto *polis*, los romanos carecieron de una denominación unitaria para sus comunidades urbanas. El término *urbs* se usó casi siempre para designar a la propia Roma y, a lo sumo, para las colonias fundadas bajo el ejemplo de Roma. *Oppidum* fue la expresión más generalizada para las antiguas ciudades, que después se generalizarían a *civitates*. Por los últimos años de la monarquía se inicia el uso del concepto *municipes* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobre todo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.

Los municipios Romanos no presentaron uniformidad, por el contrario existió una amplia variedad municipal dependiente en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya la República o el Imperio, en su extensión territorial y dominio de prácticamente todo el mundo conocido de la antigüedad, asimismo existían los siguientes municipios en Roma:

- a) *Municipia socii*, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum sufragio*.
- b) *Municipia foederata*, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio; otros permanecieron en calidad de *municipia sine sufragio*.
- c) *Municipia coercitiva*, también conocidos como *municipia coerita*, resultantes de la denominación militar. A estos Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el imperio.

### **2.5.2.1. La organización del Municipio Romano**

El municipio comprendía a la ciudad principal, así como una extensión muy variable del terreno, en donde se asentaban algunos núcleos de población en ocasiones considerables, como aldeas, grupos de casas diseminadas, centros de reunión o fortificadores, todos sometidos a la autoridad del Municipio.

El pueblo del municipio se componía en primer lugar, de los munícipes o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción, o por haber sido honrados con este título por la Curia, solo los munícipes tenían la plenitud de derechos de la ciudad, tanto los munícipes como los domiciliados estaban sometidos a diversas cargas u obligaciones. Unas eran de tipo personal, como obligaciones de auxilio y defensa, y otras de tipo patrimonial, como pagar las contribuciones del erario municipal. Finalmente los transeúntes u hospites estaban ajenos a la vida municipal.

La Curia fue el órgano más importante de la organización del Municipio Romano; al igual que el senado en Roma, a la Curia le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros los Decuriones, eran la clase más elevada de la ciudad, el número de decuriones fue variable dependiendo la importancia de las ciudades.

## **1.6. Antecedentes históricos del Municipio en México**

### **2.6.1. Época Precolombina**

A finales del siglo XV y principios del XVI, las tierras del Continente Americano se encontraban pobladas por una multiplicidad de tribus con culturas muy diversas. Siglos atrás en las regiones del centro de América había florecido la cultura Maya cuyo resplandor dejó monumentales construcciones. Al sur del continente la cultura de los Incas aún conservaba su vigor y riqueza. Sin embargo la civilización y cultura dominante en la meseta Central de las tierras bajas del norte de América, era la conocida como la Mexica o Azteca, cuya capital (Tenochtitlán) fue la ciudad más importante de toda la región. La fundación de Tenochtitlán data aproximadamente del año 1825, y se desarrollo sobre una isleta del Lago de Texcoco, en donde de acuerdo a la leyenda, encontraron a un águila devorando una serpiente.

Los reinos de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan integraban, en la época de la Conquista, la Triple Alianza conocida como Imperio Mexicano o Mexica. El reino de México-Tenochtitlán era el más poderoso de la alianza y su influencia y poderío se extendía por toda la parte central y sur de lo que ahora es nuestro país, dominando este vasto territorio con notable energía y crueldad, mediante el cobro de tributos y vidas por los sacrificios religiosos. Correspondió al pueblo Azteca protagonizar la lucha frontal contra la conquista española encabezado por Hernán Cortés, por lo que la organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista, el Ueitlatoani era el jefe supremo, comparándosele posteriormente con un gran emperador, la base de su organización económica y social se encontraba en la institución del Calpulli.

Cada Calpulli a su vez contaba con una serie de autoridades internas como el Tlatoani o jefe político, el Teachcauh o administrador general del calpulli; los tequilatos o capataces, los calpizquez o recaudadores de tributos; los tlacuilos o escribanos, encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del Calpulli.

El Calpulli no 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 de la religión.

### **2.6.2. El Municipio en la colonia**

En poco más de dos años de cruentas luchas, finalmente los ejércitos de Hernán Cortés toman la capital del Imperio Mexica; la Gran Tenochtitlán cae el 13 de agosto de 1521, este mismo año Cortés instalo un Ayuntamiento en Coyoacán, a partir de entonces y sin enemigos importantes, los españoles llevaron adelante la conquista de los demás pueblos de México. El sistema de poblamiento de los españoles siguió las reglas del Derecho Castellano de Capitulaciones, que clasificaba con precisión las tareas correspondientes. Las capitulaciones fueron verdaderos convenios que se celebran con el rey o sus representantes: Virreyes o Gobernadores mediante su clausulado se regulaban los derechos y obligaciones así como las prerrogativas que se derivarían de las tareas de poblamiento.

Cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un Municipio, representado legalmente por su Cabildo, que a su vez dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor, según fuera el caso. Siguiendo el modelo que le dio origen a Castilla, el cabildo colonial se hallaba integrando por un conjunto de cargos u oficios capitulares de “Justicia” y “Regimiento”, al igual que los oficios realengos y algunos otros oficios concejiles. La forma de designación de los funcionarios del cabildo colonial correspondió en un principio a los propios adelantados, descubridores, o fundadores de las villas y ciudades. Posteriormente coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta, y en mucho menor medida por la vía de la elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios.

El cabildo estaba compuesto principalmente por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y otros oficios diversos. Presidía el cabildo el propio Gobernador o corregidor. En casos esporádicos se llegaron a celebrar cabildos abiertos, como reminiscencias de la Edad Media.

Las facultades y atribuciones del ayuntamiento colonial eran variadísimas. En el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales. En el orden Judicial conocían los Cabildos en pleno de apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre y cuando por cuestiones de materia y cuantía no fuera competencia de la Real Audiencia.

#### **2.6.2.1. Las fuentes del derecho municipal en la colonia**

De acuerdo al papel que jugó el Municipio en la Colonia como base de todo un complejo sistema de jerarquías y niveles de autoridad, resulta de interés, tanto histórico como jurídico, indagar el origen del cúmulo de normas que reglamentaban su vida.

Las fuentes del derecho municipal son:

##### A) Fuentes metropolitanas o Peninsulares

- El Rey
- El Real Consejo de Indias
- La Casa de contratación de Sevilla
- El Tribunal Superior de Cuentas

##### B) Fuentes Centrales Coloniales

- El Virrey
- Las Audiencias
- Los Regentes Reales
- Los Gobernadores Generales de Capitanías

C) Fuentes Centrales Provinciales

- Los Gobernadores de las Provincias
- Los Alcaldes Mayores
- Los Corregidores e Intendentes

D) Fuentes Capitulares

- Los Descubridores
- Los Conquistadores
- Los Fundadores
- Los Adelantados

E) Fuentes Locales Municipales

- Los Ayuntamientos y Cabildos
- Los Cabildos Abiertos

F) Fuentes de Naturaleza Eclesiástica

- Las Ordenanzas de Curias religiosas
- Los Regidores Monásticos de Pueblos Hospitales
- El Tribunal de la Inquisición.

### **1.7. Concepto de derecho municipal**

El concepto de Derecho Municipal encuentra en la doctrina una gran variedad de orientaciones y por consiguiente de aportaciones. Para el destacado jurista Adriano Carmona Romay el derecho Municipal es: “El conjunto de principios legales y normas de jurisprudencias referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> CARMONA, Romay Adriano; Programa de Gobierno Municipal, P19, 1997.

La escuela brasileña lo define como “El ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, que atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por limite las propias manifestaciones de la vida municipal.

Antonio María Hernández define al derecho municipal como “La parte del derecho público que estudia lo relativo al Municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica designada a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales.<sup>11</sup> El derecho Municipal es el derecho de la ciudad.

En nuestra definición el Derecho Municipal es: Una rama autónoma del Derecho Público, que tiene por objeto el estudio del Municipio en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos, así como de planeación y urbanismo, en cuanto que éstos lleven implícitos procesos y consecuencias jurídicas

### **1.8. El municipio en el ámbito jurídico nacional**

El movimiento revolucionario que se inició en 1910, al lado de la demanda principal de respetar el voto de los ciudadanos y prohibir la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores, exigió la supresión de los jefes políticos y la restauración del municipio libre, como institución primordial de la estructura política del país. A estas consignas iniciales habrían de sumarse la lucha contra los latifundios, la reforma agraria, el reconocimiento de los derechos de la clase obrera y la reivindicación para la nación de las riquezas naturales de su territorio

---

<sup>11</sup> HERNANDEZ, Antonia Ma.; Derecho Municipal, Vol. 1, Teoría General, Ed. Pepalme, Buenos aires Argentina 1971.

Dentro de este marco, la Revolución Mexicana se propuso dotar al municipio de vida democrática, con el fin de encontrar el camino de asegurar a los ayuntamientos su autonomía respecto de los poderes de los estados y del gobierno federal.

También se propuso darle fortaleza económica al municipio, como célula de nuestra organización política, impidiendo que los poderes estatales intervinieran en la vida económica municipal.

Sin embargo, a 73 años de haber sido promulgada la Constitución de 1917 y con ella desde luego el artículo 115 constitucional, no se ha logrado los objetivos en el sentido de dar plena autonomía al municipio, ni en el sentido de consolidar su vida democrática, ni en el fortalecimiento de su economía, sino incluso se ha retrocedido, pues se ha limitado sensiblemente la vida municipal en perjuicio de la población que habita dentro del territorio municipal, por lo que es plenamente vigente la exigencia de instaurar el municipio libre.

Consideramos que cuando el municipio se convierta en promotor de desarrollo económico, habrá muchas fuentes de trabajo e ingresos de cuantía considerable para dar atención a las necesidades de los habitantes del municipio.

Mediante la intervención directa del ayuntamiento, con el desarrollo económico creando empresas municipales, tanto de producción como de servicios en las que el gobierno del estado podrá participar como accionista, quedando excluidos expresamente los intereses privados, se desarrollará económica, social y culturalmente el municipio y por lo tanto se logrará la autonomía económica del mismo y una mejor prestación de los servicios públicos municipales que tiene encomendados, de acuerdo a lo señalado en la fracción III del artículo 115 constitucional.



El gobierno municipal logrará también el fortalecimiento de su economía, mediante el respeto al artículo 115 constitucional, que le otorga el derecho de manejar libremente su hacienda, evitando que el estado y las legislaturas locales decidan sus leyes de ingresos y revisión de sus cuentas públicas, como indebidamente se expresa en el inciso c, párrafo tercero, pues de seguir así, se le seguirá tratando como a menores de edad, como lo planteó el diputado constituyente Heriberto Jara, teniendo las legislaturas locales una intervención indebida en las cuestiones hacendarias del municipio.

### **2.8.1. El proceso de formación de la reforma al Artículo 115 Constitucional**

La LVII Legislatura del Congreso de la Unión, en especial la cámara de Diputados, pasara a la Historia del constitucionalismo mexicano por haber generado el mayor numero de modificaciones a la Constitución Federal derivadas de iniciativas asignadas por sus miembros, dichas reformas fueron:

- 1) El establecimiento del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar
- 2) Las facultades concurrentes en materia de protección civil y deporte
- 3) La reducción del requisito de edad para ser senador,
- 4) La autonomía de la Comisión Nacional de Derechos humanos,
- 5) La municipal y
- 6) El reconocimiento de los derechos de las niñas, los niños y los jóvenes.

Las iniciativas en materia municipal tocaban las cuestiones de gobierno, jerarquía de las normas del derecho municipal; funciones y servicios públicos, hacienda, desarrollo urbano, intervención en materia de reservas territoriales, convenios de derecho público, donde los municipios sean parte y mando de la fuerza pública, la cámara de Diputados resalto la necesidad de reformar el artículo 115 con el fin de fortalecer la institución municipal.

## **2.8.2. La nueva fracción II del Artículo 115 Constitucional**

El conjunto de acciones realizadas para efectuar su decima reforma, se diferencia de sus antecesoras por no ser producto de una iniciativa del poder ejecutivo, sino de nueve iniciativas presentadas el día 23 de octubre de 1997 y el 26 de mayo de 1999, por los diputados federales, algunas iniciativas evidenciaron ignorancia acerca de la constitución y del municipio, por ejemplo la iniciativa presentada el 13 de noviembre de 1997 para derogar el texto de la fracción VII del artículo 115 Constitucional fue suscrita por un presidente municipal, en unión de tres diputados federales, quienes desconocen que los presidentes municipales carecen del derecho de iniciar Leyes o decretos, establecido en el artículo 71 constitucional, el proyecto de decreto por el que se reformo y adiciono el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 23 de diciembre de 1999, lo sometieron los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en la sesión del 13 de Junio de 1999, en la cual la cámara de diputados la aprobó por trescientos ochenta y siete votos en pro, noventa y cinco por ciento y trece votos en contra, y en el senado fue hecha mediante ochenta y seis votos a favor sin ningún voto en contra.

Antes de la reforma de 1999, en esta fracción encontrábamos esencialmente 1) El reconocimiento de la personalidad Jurídica de los municipios 2) la autonomía de los municipios respecto al manejo de su patrimonio en los términos previstos en la ley, 3) la facultad materialmente legislativa de los ayuntamientos, el segundo párrafo, donde residía la facultad legislativa material de los ayuntamientos, siguió la tendencia común de los últimos procesos reformadores, la reforma de 1999 pretende detallar el contenido de dichos ordenamientos municipales, así como fijar garantías para los gobernados, el patrimonio municipal, la prestación eficiente de los servicios públicos, los compromisos contraídos por los ayuntamientos y la supletoriedad del derecho

estatal ante la ausencia de esos ordenamientos jurídicos que deben emitir los ayuntamientos.

1.- la facultad legislativa material de los ayuntamientos.

El nuevo segundo párrafo del artículo 115 se caracteriza por lo siguiente.

**A. Las leyes en materia municipal.**

Es sustituida la expresión “bases normativas” por la de “leyes en materia municipal” ahora calificados, en la fracción I del artículo 115, como órganos de gobierno y no solo de administración, a partir de la misma reforma de diciembre de 1999. En los estados se ha conjuntado a esas bases normativas en las llamadas leyes orgánicas municipales o también conocidas como códigos municipales, la reforma de 1999 define el contenido de las disposiciones de carácter general de los ayuntamientos a) organización de la administración pública municipal b) regulación en materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su ámbito competencial, y c) establecimiento de formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal.

**B. Organización administrativa municipal**

El objeto de las leyes municipales será establecer las bases generales de la administración pública del municipio, en cuanto a su organización y funcionamiento que será desarrollado en detalle por los bandos de policía y gobierno y los reglamentos que emitan los ayuntamientos.

La importancia de mencionar el artículo 115 constitucional es que en este artículo es la base fundamental para que pueda funcionar un municipio en México.

## **2.8.2. Artículo 115 Constitucional**

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983)*

1.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el numero 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 este y el gobierno del estado.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo 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 periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos en el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983)*

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos 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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983).*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

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, designaran de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por los números de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos por los regidores.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983).*

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, las circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones,

que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos y funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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.

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

B) Los casos en los 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.

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

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.

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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 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 y;

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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 aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos C) y D) anteriores;

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

B) Alumbrado Público.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983)*

C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

D) Mercados y centrales de Abasto.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983)*

E) Panteones

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983)*

F) Rastro.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983).*

G) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

H) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*



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. Asimismo 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 de forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 14 de Agosto de 2001)*

IV.- 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 las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983).*

A) Perciban 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 tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983)*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de Febrero de 1983).*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983)*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

Las leyes federales no limitaran 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 a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, solo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de 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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta constitución.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 24 de agosto de 2009).*

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.

*(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

V.- Los municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

A) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

B) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

E) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

F) Otorgar licencias y permisos para construcciones.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999).*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983).*

VII.- La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de seguridad pública del estado. 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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 18 de Junio de 2008)*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999)*

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

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987).*

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.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987)*

IX.- Derogada

*(Derogada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987)*

X.- Derogada

*(Derogada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987).*

## **1.9. Marco Normativo de los municipios en el Estado de Nayarit**

### **2.9.1. Constitución Política del Estado de Nayarit**

La importancia de la constitución política del estado de Nayarit, es que da las bases para el funcionamiento del municipio en el estado de Nayarit.

**Artículo 106.-** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores 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.

**Artículo 107.-** Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años y sus integrantes, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los miembros de las corporaciones municipales serán electos popularmente y su elección será directa en los términos que prescribe la Ley Electoral del Estado.

Los miembros de los Ayuntamientos se elijarán conforme al siguiente procedimiento: el Presidente Municipal, Síndico y los Regidores serán electos por planillas, por votación mayoritaria relativa. En todos los casos y bajo el procedimiento que establezca la Ley Electoral del Estado, se integrará a los Ayuntamientos el número de Regidores que les corresponda, bajo el principio de representación proporcional.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad competente, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualesquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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 se celebren nuevas elecciones, la legislatura del Estado designará de entre los vecinos a los miembros de los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en esta Constitución y la ley.

Las autoridades y organismos auxiliares, así como las instituciones municipales dotadas de autonomía, se elegirán y funcionarán conforme lo establezca la ley.

**Artículo 108.-** La representación política y dirección administrativa, así como la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, corresponderá al Presidente Municipal. A los Regidores compete el análisis y vigilancia colegiada de los ramos municipales y al Síndico la representación jurídica, el registro y revisión de la hacienda del Municipio.

En ningún caso los Ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí solo las de aquellos.

**Artículo 109.-** Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor de los Ayuntamientos, se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad;
- II. Ser ciudadano nayarita en pleno ejercicio de sus derechos; originario del municipio o contar con residencia efectiva en su territorio no menor de cinco años anteriores al día de la elección;
- III. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso;
- IV. No haber sido funcionario de la administración pública federal, estatal o municipal durante los seis meses anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria; ni pertenecer al Ejército permanente ni tener mando de fuerzas en el municipio; y
- V. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.



**Artículo 110.-** Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales:

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

b) Alumbrado público;

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

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastros;

g) Construcción, mantenimiento y equipamiento de calles, parques y jardines;

h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;

l) Protección Civil;

j) Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico;

k) Salud pública;

l) Catastro;

m) Registro Civil; y

n) Las demás que la legislatura determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

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 los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Sin perjuicio de su competencia, en el desempeño de 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 los términos de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios o autorizar concesiones a los particulares, para que éstos se hagan cargo temporalmente de la ejecución, la operación de obras y la prestación de servicios municipales en los términos que señale la ley.

La planeación pública municipal será congruente con el sistema estatal y regional de planeación para el desarrollo.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más municipios del estado, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, el Estado 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 las leyes de la materia.

**Artículo 111.-** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

En todo caso los Ayuntamientos tendrán facultades para:

I. Aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los bandos de policía y buen 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;

II. En el ámbito de su competencia, proponer al Congreso del Estado las cuotas, tasas 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;

III. En los términos de las leyes federales y estatales:

a) Aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

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

c) Autorizar, controlar y vigilar las licencias y usos de suelos en sus jurisdicciones territoriales;

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

e) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

g) Participar en la formulación de programas 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 incluir la participación de los municipios;

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

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

En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

**Artículo 112.-** El presidente municipal presentará anualmente en sesión solemne del Ayuntamiento, un informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública municipal, así como de los avances del Plan Municipal de Desarrollo. Dicho informe será revisado y evaluado por los miembros del Ayuntamiento, en los términos que señale la ley.

**Artículo 113.-** Los miembros del ayuntamiento serán responsables personal y colectivamente conforme a las Leyes Civiles y penales, de los actos que ejecuten en el ejercicio de sus funciones, y dichas responsabilidades podrán ser exigidas, ante las autoridades que correspondan, ya sea directamente por los particulares cuando se ofendan sus derechos o por el Procurador General de Justicia en el Estado cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

**Artículo 114.-** Los Ayuntamientos remitirán al Congreso del Estado, para su revisión y fiscalización por medio del Órgano Superior de Fiscalización, todas sus Cuentas Públicas en los términos que establece esta Constitución y la ley de la materia.

Los Ayuntamientos establecerán sus propios órganos internos de control presupuestal y financiero, los cuales desarrollarán sus funciones de conformidad con lo que establezca la ley.

**Artículo 115.-** 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 la legislatura 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 éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado; y

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

Las leyes 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 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.

En la distribución de los recursos que asigne el Congreso a los municipios, serán consideradas de manera prioritaria, las comunidades indígenas y zonas marginadas. Esta distribución se realizará con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades y zonas, considerando la incorporación de representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana en los términos de la ley.

Los bienes del dominio público municipal son inalienables, imprescriptibles e inembargables, mientras no varíe su situación jurídica en los términos y procedimientos que señale la ley.

**Artículo 115 Bis.-** (DEROGADO, P.O. 22 DE ENERO DE 2001)

## **1.10. Características del Municipio Mexicano**

Los municipios mexicanos son partes integrantes de estados libres y soberanos “en todo lo concerniente a su régimen interior”, los cuales a semejanza de la Federación adoptaron la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

### **2.10.1. División Territorial**

El territorio de cada estado se divide en municipios, por cuya razón todo el territorio estatal viene a ser a la vez municipal, salvo excepciones en algunos estados rivereños.

### **2.10.2. Organización política**

Al ser la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público, instancia coexistente con las homologas de los estados y de la Federación, en un esquema interpretado por algunos como descentralizados, la descentralización es transferir parte de los poderes de la autoridad central a una autoridad de competencia menos general, sea esta de ámbito territorial mas reducido o de materia especializada por su objeto.

### **2.10.3. Organización administrativa**

Además el municipio viene a ser el punto de partida de la organización administrativa de los estados de la federación, por producirse en su ámbito las manifestaciones publica, la descentralización territorial definida por Gabino Fraga es la Instauración de una estructura administrativa encargada de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica.

### **2.10.4. Soberano**

En los términos del artículo 40 Constitucional, además de libres son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, a diferencia del municipio que carece de soberanía y por consecuencia queda subordinado al estado de la república del que forma parte, así pues el carácter libre del municipio mexicano no es sinónimo de independiente, si lo fuera rebasaría al estado de la Federación del que es parte, la libertad del municipio mexicano es relativa y solo versa sobre cuestiones relativas a su ámbito competencial en su espacio territorial.

### 2.10.5. Autónomo

Etimológicamente el vocablo castellano “autonomía” alude a la capacidad de darse a si mismo su propia ley, pues proviene de las voces griegas autos, que significa propio o por sí mismo, y nomos que quiere decir ley. Emplean el sentido etimológico para calificar de autónoma a toda polis gobernada por sus propias leyes, sin estar sometida a ningún poder extranjero, de donde autonomía era sinónimo de independencia, y solo era aplicable a la polis auténticamente independiente. Los romanos tuvieron por autónomos a las ciudades que pese a su sometimiento al imperio romano, gozaban del privilegio de elegir a sus magistrados y darse sus propia leyes internas, algunos autores identifican como autónomo al municipio español de la Edad Media, el diccionario de la Real Academia Española define autonomía como “La potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio”.

Como bien hace notar la prestigiada municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera: *“nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del Municipio. Hasta es algo místico, políticamente...”*<sup>12</sup> *Todos los partidos la defienden con entusiasmo, sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto, su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas.*

Según el maestro Carlos Quintana Roldan define a la autonomía Municipal como: *“El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la*

---

<sup>12</sup> RENDON, Huerta Teresita; Derecho Municipal, Ed. Porrúa, III Edición, México 2005.



*comunidad, cuente además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y finalmente que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del estado”.*<sup>13</sup>

En el marco del artículo 115 constitucional, el municipio mexicano aparece como implícitamente autónomo, cuya virtud tiene personalidad jurídica propia, financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios, administrativa, la cual está en condiciones de tramitar por si mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido.

### **1.11. Atribuciones del municipio mexicano**

El municipio mexicano tiene asignadas atribuciones encuadrables en diversas categorías, las cuales son las funciones públicas, los servicios públicos y la obra pública.

#### **2.11.1. Función Pública**

Es la atribuida al Estado - Federación, estados y municipios, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de soberanía, el profesor argentino Manuel María Diez define el termino de la función pública como que debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria, identificadas en la clásica división tripartita como legislatura, administrativa y jurisdiccional.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> QUINTANA, Reldon Carlos; Desconcentración Territorial del Municipio, Agencias y Delegaciones, Revista El Municipio, Ed. CNEM, No. 6 Mexico, 2008.

<sup>14</sup> DIEZ, Manuel María; Derecho Administrativo, Ed. Omega, Buenos Aires, Argentina, 1963.

### **2.11.2. Servicio público**

Es la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general en la cual cada quien puede identificar su propia necesidad individual, la doctrina distingue entre servicio público propiamente dicho o propio, identificado como el creado por la ley y atribuido al estado o al municipio, los particulares requieren de permiso o autorización para poder prestarlo, el servicio público es una actividad muy importante como propia del estado y en su caso del municipio, puede prestarlo directamente o de manera indirecta por medio de particulares, bajo el régimen de concesión u otro semejante.

### **2.11.3. Obra Pública**

Es todo objeto producido o transformado por algún agente, lo mismo que cualquier edificio en construcción, a cuyo término será una obra determinada, la realizada o producida por el ente estatal, federación, entidad federativa, municipio o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público. Se considera obra pública: Todo trabajo que tenga por objeto crear, construir conservar, demoler o modificar bienes inmuebles por naturaleza o por disposición de la Ley, destinados a un servicio público o al uso común.

## **1.12. Las actividades municipales**

### **2.12.1. Ejercicio de función pública**

Es la de expedir 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.

### **2.12.2. Ejercicio de función administrativa**

- a) Manejar su patrimonio conforme a la ley
- b) Atender la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la propia constitución
- c) atender la regulación del tránsito vehicular y de peatones en la vía pública municipal.
- d) administrar libremente su hacienda
- e) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- f) participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
- g) participar en la formulación de planes de desarrollo regional
- h) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia.
- i) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- j) otorgar licencias y permisos para construcciones.
- k) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- l) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.

### **2.13.3. Ejercicio de prestación de servicios**

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incurrió en el error de incluir dentro del catalogo de servicios públicos contenido en su fracción III a las funciones públicas de seguridad pública y tránsito, así como a las obras publicas de calles, parques y jardines, en tanto que la reforma de 1999 lejos de corregir el

mencionado error lo magnifico, al convertir el catalogo de servicios públicos en uno de funciones y servicios públicos, en cuyo caso faltaría especificar cuáles son unas y cuales son otros.

#### **2.14.4. Ejercicio de realización de obras públicas**

Conforme al nuevo texto de la fracción III del artículo 115 se incluye en el catalogo de funciones y servicios públicos a las calles, los parques y jardines, los cuales no son ni una ni otros si no obras publicas.

#### **2.15.5. Ejercicio de actividades socioeconómicas residuales**

Son aquellas funciones que no atañen a la función, al servicio o a la obra de carácter público, las cuales se separan en dos grupos: las de interés público y las actividades socioeconómicas simples.

##### **A. Actividades económicas de interés público.**

Se ubican en los más altos niveles de sus objetivos pues atañen a la salud pública, al equilibrio ecológico y al desarrollo sustentable del municipio, como son el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de residuos.

##### **B. Actividades socioeconómicas simples.**

Aquellas ordinariamente desempeñadas por los particulares pero que el ente municipal llega a realizar subsidiariamente ante la ausencia, la deficiencia o la insuficiencia de los particulares.

### **1.13. Modificaciones a los servicios públicos municipales**

En la Fracción III del artículo 115 se enumeran los servicios públicos que tienen el carácter de municipales, en la virtud de la reforma de 1999 se han hecho diversas modificaciones a algunos de los incisos los cuales son: a) a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, c) en lo que se refiere al servicio de limpia, se añaden también los servicios de recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos g) al concepto de parques, calles y jardines, se le agrega genéricamente “el equipamiento” que se entiende como la obra, el mobiliario y la infraestructura accesoria.

### **1.14. Asociación de municipios**

Con la reforma de 1999 como se desprende del nuevo párrafo colocado al final de la fracción II del artículo 115, ahora pueden asociarse no solo los municipios de un mismo estado, sino también los municipios de dos o más estados, siempre y cuando cuenten con la aprobación de las legislaturas respectivas, por otra parte muchos de los problemas que confrontan los municipios, como son la basura, contaminación ambiental, transporte en zonas metropolitanas, preservación de la ecología o regulación del suelo, no pueden solucionarse a fondo sin un trabajo en conjunto, la referida cooperación intermunicipal puede revestirse en diferentes y variadas formas las principales son: a) cooperación voluntaria, b) cooperación para un fin específico único, o bien para objetivos múltiples general o casi general, c) cooperación para la realización en común de una obra o la prestación de un servicio, d) cooperación o permanente, mediante la constitución de una organización común.

## **CAPÍTULO III**

### **1. LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL**

#### ***1.1. Antecedentes***

El gobierno municipal es la base de la estructura de gobierno de nuestro país. En los últimos años se ha llevado a cabo un amplio proceso para su fortalecimiento, destacando las obligaciones y facultades plasmadas en la Carta Magna, en las Constituciones de los Estados, en las leyes Orgánicas Municipales y en diversas leyes que complementan el marco legal para sustentar las funciones municipales, las cuales buscan ampliar su actuación en todos los ámbitos del país.

En este sentido, los municipios de México han asumido su responsabilidad y día a día buscan mejorar su papel en las funciones que les corresponden. En este sentido, se observa una clara evolución para superar problemas ancestrales como: la debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y capacitados.

#### ***1.2. Evolución de las finanzas municipales***

En la evolución de las finanzas municipales podemos encontrar cinco grandes etapas:

- a) Una primera etapa – previa a 1980- de moderada a autosuficiente municipal aunque en precarias condiciones debido principalmente a un sistema tributario sin dinamismo y a la ausencia de un esquema de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

- b)** Un periodo – Década de los ochentas – de un fortalecimiento de los ingresos municipales, derivado de la reforma constitucional de 1983 que faculta al municipio el cobro del impuesto predial.
- c)** Una siguiente etapa – hasta 1994 – de repunte de las administraciones municipales que aprovechan sus nuevas potestades y se esfuerzan por generar ingresos propios directos, especialmente en el cobro de impuestos y tarifas.
- d)** La crisis de 1995 marca la siguiente etapa – hasta 1997- con una regresión en las estrategias municipales de generación de ingresos propios. Así mismo, se amplían las transferencias de recursos del Gobierno Federal a través de los ramos 26 y 33.
- e)** A partir de ese momento, y con el impulso de la reforma Constitucional de 1999, los municipios reconocidos plenamente como ámbito de gobierno, se modernizan y evolucionan en su interior, a efecto de prestar más y mejores servicios a la población, y a través de esto mejorar su situación financiera.

Si bien lo anterior se puede generar una idea de la existencia de problemas en el gobierno municipal, sin duda estos se derivan de factores históricos y de conformación del sistema político, económico y social del país.

Estos factores sitúan al gobierno municipal en una posición institucional y administrativa especial, con escasez de autonomía y de recursos para asumir las funciones que la constitución le otorga.

La importancia del artículo 31 constitucional es que este artículo de la constitución política de los estados unidos mexicanos nos menciona las obligaciones que tenemos como mexicanos y en especial la del pago de impuestos.

### **1.3. Artículo 31 Constitucional**

Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar en los términos que establezca la ley.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 12 de noviembre de 2002).*

II.- Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

*(Modificado por la reimpresión de la constitución publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)*

III.- Alistarse y servir en la guardia nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

*(Modificado por la reimpresión de la constitución publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)*

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del distrito federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

*(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1993).*

### **1.4. La hacienda pública municipal**



El gobierno municipal debe prestar los servicios públicos que satisfagan las crecientes demandas de la población. De conformidad al artículo 115 constitucional, el ayuntamiento es responsable de los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, rastros, panteones, calles, parques, jardines, limpieza, recolección y traslado de residuos, seguridad pública y tránsito, así como los que las legislaturas locales definan.

Para lo anterior, el municipio requiere de recursos económicos suficientes que le permitan atender oportuna y eficazmente estas demandas, así para cumplir el mandato constitucional a través del estado, recibe recursos de la federación, resultando de los convenios de Coordinación fiscal y colaboración administrativa. Además cuenta con ingresos propios como complemento de sus recursos.

Aunque legalmente el municipio carece de facultades tributarias, el Congreso Local determina las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la hacienda municipal. En el ámbito fiscal, la norma que regula la situación de los causantes, es la ley de Ingresos y el Código fiscal, que emite el congreso local y que son decretados por el ejecutivo estatal.

De lo anterior, podemos concluir que las principales fuentes de recursos de los municipios, según el artículo 115 constitucional, son las siguientes:

- 1.- la explotación de sus bienes patrimoniales
2. las contribuciones que señalen las legislaturas locales
- 3.- los derechos derivados de la prestación de servicios públicos
4. los recursos federales: participaciones y aportaciones

Como se puede observar el sistema fiscal mexicano está altamente centralizado pero, desde hace un par de décadas, se observa una importante tendencia al cambio. Las reformas al artículo 115 constitucional realizadas en 1983 y 1999 dan una muestra de ello. Aunque se han ampliado las funciones de los

gobiernos municipales están limitadas sus atribuciones y potestades fiscales. Sin embargo las transferencias de gasto de la federación a los ayuntamientos se han incrementado significativamente y de forma sostenida desde 1995.

### **1.5. Precisiones hacendarias y tributarias**

Es la esfera económicamente mínima de los municipios y son las siguientes:

- a) cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
- b) Los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas para efectos de ley de ingresos municipales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria, d) los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien estos autoricen de acuerdo con la ley.

Se le otorga participación en la formulación de planes de desarrollo regional, se faculta al municipio no solo para manejar y controlar el uso del suelo, sino también para autorizarlo, con estas nuevas facultades, los municipios podrán enfrentar de manera más decidida los serios desafíos que plantean el crecimiento y preservación de nuestras ciudades, los municipios no pueden seguir actuando de manera aislada muchas veces egoísta, deben de formular sus planes de desarrollo y sus programas encuadrándolos sobre un ámbito geográfico más amplio que es precisamente la región, misma que a su vez requiere ubicarse dentro del contexto nacional, desarrollo municipal, regional y nacional son complementarios y parte del mismo proceso.

## **1.6. Potestad de los municipios en materia de ingresos**

Uno de los planteamientos más recurrentes en los últimos años, es el de las potestades tributarias de los municipios, ya que se considera, que la ampliación de estas les permitirá fortalecer sus finanzas; sin embargo, lo cierto es que con las atribuciones que tienen actualmente, no han agotado la posibilidad de mejorar su recaudación. Se observa una escasa capacitación de recursos propios que registra tasas medias de crecimientos muy bajas, por ejemplo la del impuesto predial fue de 2.5 por ciento y la de los derechos de agua 3.2 por ciento en el periodo de 2006-2010.<sup>1</sup>

Las potestades tributarias de los municipios se encuentran reguladas por el artículo 115 constitucional, el cual establece en materia financiera, que los municipios podrán administrar libremente su hacienda, que 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 percibirán:

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

Al respecto los municipios podrán celebrar convenios con los estados para que estos se hagan 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.

---

<sup>1</sup> DIAZ, Flores Manuel; Modernización de la Gestión Financiera en los Municipios del Estado de Aguascalientes. Ed. Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2008, pag. 55-72.

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

Para la realización de sus actividades, los municipios se nutren principalmente de transferencias federales y estatales, de ingresos propios y de financiamientos.

Las potestades de los municipios en materia de ingresos no son aprovechadas en su totalidad, lo cual hace un poco consistente el argumento de que si se dan mayores potestades a los municipios sus finanzas mejorarán.

Existen muchas áreas de oportunidad, que pueden explotar los municipios para incrementar sus ingresos propios. Como sería una mejor y más eficiente administración y recaudación tanto de los derechos de agua, como del impuesto predial, otro ejemplo podría ser lo concerniente a los servicios municipales; en este rubro se podría explorar la idea del cobro de una cuota única que incluye todos los servicios municipales, similar a la cuota de mantenimiento que se paga a una asociación de colonos o un condominio.

El caso del impuesto predial merece especial atención, ya que es una potestad tributaria que se encuentra totalmente desaprovechada, para lo cual se deben buscar nuevos esquemas de recaudación, como sería la celebración de convenios para que los municipios que no tengan la capacidad de cobro necesaria, puedan acordar que sus estados cobren por ellos, a cambio de una contraprestación por el servicio o inclusive explorarse la posibilidad de coordinaciones regionales o nacionales de catastro.

Las transferencias federales, tanto de participaciones como de aportaciones, han representado en el periodo 2007- 2010 más del 60 por ciento de los ingresos totales de los municipios del país<sup>2</sup>, es fundamental que esta dependencia financiera disminuya, lo cual se debe de hacer mediante el pleno aprovechamiento de las potestades tributarias de los municipios y una profesionalización de los servicios públicos municipales. Dos puntos para los cuales se deben retomar las conclusiones

---

<sup>2</sup> Idem.

de la Primera Convención Nacional Hacendaria en lo referente a ingresos municipales.

La importancia de las aportaciones federales (FISM y FORTAMUNDF) en los presupuestos municipales es innegable, sin embargo no se tiene evidencia explicita de que lo que buscan estas transferencias se esté logrando, por lo cual una revisión de los criterios y fórmulas de distribución de las mismas es recomendable.

Por último, es importante que los municipios, que son la base del sistema federal, adopten medidas de racionalidad del gasto público, disminuyan su gasto corriente y lo sustituyan por inversión en obra pública para beneficio de sus gobernados.

### ***1.7. Ingresos municipales por predial y derechos de agua***

El impuesto predial y los derechos de agua son las fuentes de contribución local más importante dentro del esquema recaudatorio del municipio. Es conveniente destacar que aun cuando su comportamiento ha sido ascendente en el periodo de análisis, hace falta hacer un esfuerzo mayor a fin de eficiente su administración, en términos generales, entre 2007 y 2010, el impuesto predial y los derechos de agua muestran que tendencia creciente, con excepción del periodo que coincide con la crisis económica de 1995, recuperándose en términos reales hasta el año de 1999. En los últimos cuatro años registraron un crecimiento real de 2.5 y 3.7 porciento<sup>3</sup>.

En lo que respecta al Impuesto Predial, uno de los datos más significativos se refiere al peso relativo que guarda la recaudación del Distrito Federal en el agregado nacional, que en 2004 fue de 37.5 porciento, le siguen México, Jalisco, Nuevo León y Chihuahua acumulando estas cuatro entidades el 27.6 por ciento de la recaudación nacional.

---

<sup>3</sup> Idem.

Sin embargo, el peso relativo de la recaudación del Distrito Federal en el total nacional presenta una tendencia decreciente y sostenida a partir de 1999. Dicho descenso se explica por la diferencia entre su tasa media de crecimiento anual de 0.2 por ciento, para el periodo 1993-2004 frente a la del agregado nacional de 2.4 por ciento.

Debido a la importancia de la recaudación del Impuesto Predial, tanto a nivel nacional como a nivel local, es necesario señalar que a pesar de ser el Distrito Federal una de las entidades más avanzadas en el cobro del Impuesto Predial, desde el año 2001, ha decrecido su recaudación en 17.3 por ciento en términos reales, el cobro se realiza a nivel central –GDF- y no delegacional. De la misma forma, en casos como en las entidades de Guerrero, Morelos y Puebla en donde también se registran disminuciones importantes en los últimos años, se debe hacer una revisión del cobro de esta contribución y resolver los problemas existentes por el bienestar de las finanzas públicas.

Las entidades que presentaron, en el periodo 2007-2010, tasas medias de crecimiento negativo fueron: Guerrero 2.9 por ciento, Sonora 2.2 por ciento, Oaxaca 1.5 por ciento y Sinaloa 0.2 por ciento; en este caso el análisis de las causas del porque la recaudación del Impuesto Predial presentó este decrecimiento debe ser más profundo, pues no se debe a descuidos o políticas recientes, sino a deficiencias estructurales que se han venido arrastrando desde hace más de diez años<sup>4</sup>.

### ***1.8. Participaciones e incentivos económicos***

La ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 2º establece que se distribuya a los municipios, como mínimo, 20 por ciento de total de las participaciones federales que se entregan a cada uno de los estados. Estos recursos los entrega la federación

---

<sup>4</sup> Idem.

a las entidades por los conceptos: del Fondo General de Participaciones, del impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Tenencia o Uso de Vehículos, del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y el 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal. Las entidades a su vez, los distribuyen de acuerdo con las fórmulas aprobadas por las Legislaturas Locales.

Con fundamento en el Artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas deberán publicar en su periódico oficial el calendario de entrega, el porcentaje, las formulas, las variables utilizadas y el monto estimado de los recursos que recibiría cada municipio del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal para los ejercicios fiscales, correspondientes. En el año 2007, de las 32 entidades cumplieron 31, quien no lo hizo fue Nayarit. También según el Artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas deberán publicar, trimestralmente, en su periódico oficial el monto de las participaciones entregadas a sus municipios. En el ejercicio fiscal 2007, solo dos entidades no lo hicieron: Baja California y Nayarit. En 16 entidades si se publicaron los montos de las participaciones entregadas en todos los trimestres de 2007, el resto de las entidades lo hicieron en forma irregular<sup>5</sup>.

Algunas entidades federativas han establecido en su ley de coordinación Fiscal, los organismos representativos de las finanzas locales. Estos organismos son la base para dar presencia a los municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Y son considerados para el buen funcionamiento y comunicación de las haciendas estatales y municipales y, además, permiten una mayor transparencia al proceso de distribución de las participaciones a los municipios en los ingresos federales, así como promueven el desarrollo, el perfeccionamiento y la vigilancia del sistema de distribución de las participaciones, como por ejemplo en Nayarit el organismo de coordinación fiscal es la Asamblea Estatal de Coordinación Fiscal y de Gasto Publico e instituto Coordinador de Capacitación Fiscal y de Gasto Publico.

---

<sup>5</sup> Idem.

## **CAPÍTULO IV**

### **1. LAS CONTRIBUCIONES**

#### ***1.1. La obligación Tributaria y su Legalidad***

La organización y funcionamiento del estado supone para ésta la realización de gastos y la procura de los recursos económicos indispensables para cubrirlos, se entiende por Estado la población organizada jurídicamente, con un gobierno y establecida en un territorio determinado, pero indiscutiblemente surge en este momento un primer problema, el cual es el de la justificación del estado para constituirse en propietario de un conjunto de riquezas, cuyo origen fundamentalmente es la aportación que hacen los miembros del propio Estado, este problema está estrechamente vinculado con los fines y atribuciones del mismo estado, porque precisamente este necesita la riqueza para estar este en posibilidades de lograr los fines y atribuciones que se le han asignado por los mismos miembros de esta sociedad denominada Estado, es así como surge la obligación tributaria, la cual es definida por Margain Manatou como “el vinculo jurídico del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie”,<sup>1</sup> esto es pues por una obligación jurídica tributaria debe entenderse la cantidad debida por el sujeto pasivo al sujeto activo, cuyo pago extingue a dicha obligación.

Toda ley tributaria, sea que establezca un impuesto, contribución de mejoras, derechos o aportación de seguridad social, debe señalar, cuales son los elementos para su determinación, desde nuestra ley esto se fundamenta en el Artículo 31 Fracción IV, en la Obligación de los mexicanos en contribuir a los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, esto es a lo que se le

---

<sup>1</sup> MARGAIN, Manatou; Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Ed. Porrúa; México 2011.



denomina principio de legalidad de las contribuciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en criterio Jurisprudencial ha dicho que el principio de Legalidad consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, el principio de legalidad específico para la materia tributaria, puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, “nulum tributum sine lege”, por lo tanto se concluye que la ley fiscal debe establecer cuáles son los elementos esenciales del tributo, a saber, objeto, sujeto, excepciones, base, tarifa, pago, infracciones y sanciones.

## ***1.2. Elementos de las Contribuciones***

Según el Artículo quinto del Código Fiscal de la Federación, “Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones son de aplicación estricta”.<sup>2</sup> Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, los objetos de las contribuciones son: Objeto, Sujeto, Excepciones, base, tarifa, pago, infracciones y sanciones.

### **4.2.1. Objeto**

Rodríguez Lobato define al objeto del tributo como “la realidad económica sujeta a composición”,<sup>3</sup> como por ejemplo la renta retenida, la circulación de la riqueza, el consumo de los bienes o servicios, etc.

Por otra regla general manifiesta Margain Manauto, “en el título de la ley se expresa su objeto, lo que grava, así por ejemplo la extinta ley del impuesto a la

---

<sup>2</sup> Código Fiscal de la Federación; Vigente 2011.

<sup>3</sup> RODRIGUEZ, Lobato; Ensayo “El Impuesto al Valor Agregado” Revista del Tribunal Fiscal, Enero-Abril 1979.

producción del petróleo”<sup>4</sup>, esta ley al decir que grava la producción del petróleo, nos indica que no grava la cosa, el bien o establecimiento en sí mismos, sino un acto o hecho relacionados con ellos, es decir, al gravar la producción, está señalando como objeto de la obligación tributaria un acto o un hecho que al ser realizado hace coincidir al contribuyente en la situación o circunstancia que la ley señala como la que dará origen al crédito tributario.

#### **4.2.2. Sujeto**

El sujeto es de dos clases, en toda relación Fiscal encontramos por un lado el sujeto activo y por el otro el sujeto pasivo.

Sujeto activo, desde el fundamento constitucional de la obligación de pagar contribuciones establecida en el Artículo 31 Fracción IV, se establece que dicha obligación de contribuir para los gastos públicos, será a favor de la Federación del Distrito Federal o del Estado y Municipio que residan.

Para Rodríguez Lobato, “De los tres sujetos activos previstos en la legislación mexicana, únicamente la federación y los Estados tiene plena potestad jurídica tributaria, es decir, no solamente pueden disponer libremente de las contribuciones que recaudan, sino que pueden dárselas a sí mismos a través de sus legislaturas respectivas”<sup>5</sup>, en cambio los municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, pero no establecer sus contribuciones, tarea que ésta encomendada a las legislaturas de los Estados, según el artículo 115, fracción IV de la propia constitución federal.

Sujeto pasivo, es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto. Una persona está obligada al pago de una prestación al fisco federal cuando el fisco está en posibilidad legal de exigirle el pago de la prestación debida.

---

<sup>4</sup> MARGAIN, Manatuo Emilio; Derecho Fiscal, Ed. Oxford University, México 2001.

<sup>5</sup> Op. Cit. Rodríguez, Nota 17, p. 62.

Es sujeto pasivo del impuesto el individuo cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, es decir, el individuo que realiza el acto o produce o es dueño del objeto que la ley toma en consideración al establecer el gravamen, pero también el individuo a quien la ley impone la obligación de pago en sustitución o conjuntamente con aquel.

#### **4.2.3. Excepciones**

Margain Manauto, dice que “la extensión es una figura jurídica tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones imponibles, por razones de equidad, conveniencia o de política económica”.<sup>6</sup>

#### **4.2.4. Base**

La base es la cuantificación del hecho generador, por su parte Flores Zavala, define a la base como “la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, por ejemplo: el monto de la renta recibida, valor de la porción hereditaria, numero de litros producidos, etc.”<sup>7</sup>

#### **4.2.5. Tarifa**

Según Rodríguez Lobato existen diversos tipos de tarifas las más usadas son: de derrama, fija, proporcional y progresiva.<sup>8</sup>

La tarifa de derrama, es cuando la cantidad que se quiere obtener como rendimiento del tributo se distribuye entre los sujetos afectados del mismo, en México es común encontrar esta tarifa en las contribuciones de mejoras.

---

<sup>6</sup> Op. cit. Morgain, Nota 18, pag. 63

<sup>7</sup> FLORES, Zavala Ernesto; Elementos de Finanzas Publicas, Ed. Porrúa, México, 1959.

<sup>8</sup> Op. Cit. Rodríguez, Nota 17, p. 62.

La tarifa fija es cuando se señala en la ley la cantidad exacta que debe pagarse por unidad de medida, es el caso de los derechos.

La tarifa proporcional es cuando se señala un tanto por ciento fijo, cualquiera que sea el valor de la base, por ejemplo el impuesto al valor agregado tiene tarifas de 16%, 11% y 0%.

La tarifa progresiva es aquella que aumenta al aumentar la base, es el caso del impuesto sobre la renta, en lo relativo de personas físicas que se encuentren en el régimen de salarios y el régimen por honorarios.

#### **4.2.6. Pago**

El pago es el cumplimiento del sujeto pasivo de su obligación, satisfaciendo a favor del sujeto activo la prestación tributaria. Se debe tomar en cuenta lo que es la época de pago, el cual es el plazo o momento establecido por la ley para que satisfaga la obligación, por lo tanto, el pago debe hacerse dentro del plazo o en el momento que para ese efecto señala la ley.

#### **4.2.7. Infracciones**

La infracción es todo hecho u omisión descrito, declarado ilegal y sancionado por una ley, en el derecho fiscal podemos clasificar a las infracciones en delitos y faltas, los primeros son los que califica y sanciona la autoridad judicial, las segundas son las que califica y sanciona la autoridad administrativa, cabe señalar que en nuestro código fiscal a estas últimas, las faltas se le conoce con el nombre de infracciones.

#### **4.2.8. Sanciones**

Según Eduardo García Máynes, la sanción es “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación al obligado”;<sup>9</sup> las sanciones previstas en nuestro Código Fiscal en caso de infracciones por lo general son multas, y en el caso de los delitos son penas privativas de libertad.

### **1.3. Tipos de Contribuciones**

#### **4.3.1. Impuestos**

En la historia legislativa mexicana, y muy especialmente la de nuestro Código Fiscal de la Federación, la definición legal de impuesto a tenido varios cambios; en el primer Código Fiscal el de 1938, los impuestos eran definidos como prestaciones en dinero o en especie que el estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

En el Código Fiscal de la Federación de 1967, los definía como las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales para cumplir los gastos públicos.

El código Fiscal de la Federación de 1981, define a los impuestos como las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

---

<sup>9</sup> MAYNES, García Eduardo; Introducción a la Lógica Jurídica, Ed. Porrúa, México, 1991.

Adolfo Arrijoja Vizcaino, indica: “resulta fácil advertir que el concepto que de impuestos nos da el Código en vigor, se encuentra plétórico de deficiencias, pues olvida hacer referencia a varios de los elementos esenciales sin los que no es posible definir correctamente a los impuestos”.<sup>10</sup>

En efecto, señala en este precepto legal se omite lo siguiente:

- 1.- indicar que los impuestos constituyen una prestación y por lo tanto derivan de una relación unilateral de derecho público que se da entre el físico y los contribuyentes, es decir, que los impuestos configuran un típico acto de soberanía por parte del Estado.
- 2.- Señalar que los impuestos pueden ser pagados indistintamente en dinero o en especie.
- 3.- Hacer referencia específica a los principios de generalidad y obligatoriedad que por mandato Constitucional deben regir a todo tipo de contribuciones.
- 4.- Establecer el fundamento tal y tan necesario principio de que los impuestos deben estar destinados a sufragar los gastos públicos.

En España, Don Fernando Sainz de Bujanda escribe:

La doctrina, por su parte, ha dado multitud de definiciones del impuesto, que, con generalidad, acogen las tres notas características siguientes:

- I.- El impuesto es una obligación en sentido técnico jurídico, es decir, una relación jurídica en virtud de la cual una parte tiene derecho a exigir a otra, que queda obligada a satisfacerla, una determinada prestación.

---

<sup>10</sup> ARROYO, Vizcaino Adolfo; Derecho Fiscal, 18º edición, 2009.

II.- Es una obligación de dar dinero al ente público acreedor para que se emplee en la financiación del gasto público.

III.- Es una obligación legal es decir, su fuente es la ley.<sup>11</sup>

En México, Sergio Francisco de la Garza, como conclusión a su estudio, sobre impuestos señala:

“El impuesto es una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, ex lege cuyo presupuesto es un hecho o situación jurídica que no constituye una actividad del estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos”.<sup>12</sup>

#### **1.4. Principios Teóricos**

Durante nuestra historia se han escrito infinidad de doctrinas acerca de los impuestos los cuales son los siguientes:

- 1.- **Principio de Igualdad.-** Los ciudadanos de cualquier estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal.
  
- 2.- **Principio de Certidumbre.-** Es el impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago la cantidad adeudada, todo debe ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier persona.

---

<sup>11</sup> ZAINZ, De Bujando, Fernando; Hacienda y Derecho, Tomo VI, Ed. Instituto de Estudios Políticos, México 1973.

<sup>12</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco; Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, XVII Edición, México, 2000.

3.- **Principio de Comodidad.**- Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sea más cómodos para el contribuyente.

4.- **Principio de Economía.**- Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que ingresan en el tesoro público, acortando el periodo de exacción lo mas que se pueda, esto es que el rendimiento del impuesto debe ser el mayor posible, por lo que su recaudación no debe ser onerosa.

### **1.5. Clases de Impuestos**

1.- Impuestos sobre los ingresos, el patrimonio y el gasto o consumo.

Esta clasificación se estudia según el objeto del impuesto, esto es la realidad económica que se grava.

2.- Impuestos Directos e Indirectos.

Son impuestos directos aquellos que no pueden ser trasladados, de modo que inciden en el patrimonio del sujeto pasivo de la obligación, puesto que no lo puede recuperar de otras personas.

Son impuestos indirectos los que si pueden ser trasladados, de modo que no inciden en el patrimonio del sujeto pasivo, si no el de otras personas de quienes lo recupera el sujeto pasivo.

3.- Impuestos Reales y Personales.

Los impuestos reales son los que se establecen de acuerdo a los bienes o cosas que se gravan, esto es, sin tomar en cuenta a las personas.



Los impuestos personales, estos si toman en cuenta las personas, o sea quien va a pagar el impuesto, sin tomar en consideración los bienes o cosas que posea.

#### **4.- Impuestos específicos y Ad Valorem.**

Impuestos específicos, estos se establecen atendiendo a la unidad de medida o calidad del producto.

Impuestos ad valorem, estos se establecen atendiendo al valor de los que se grava.

#### **5.- Impuestos generales y específicos.**

Generales, son aquellos que gravan diversas actividades u operaciones, pero que tienen un mismo denominador común (por ejemplo la compraventa)

Los especiales, gravan una actividad o cosa determinada (Impuestos especiales sobre el alcohol).

#### **6.- Impuestos con Fines fiscales y con fines extrafiscales.**

Con fines fiscales, son los que se establecen para cubrir el presupuesto

Con fines extrafiscales, son los que se establecen con finalidad diferente, al presupuesto, muchas veces con carácter social o económico.

#### **7.- Impuestos Alcabalatorios.**

Estos gravan la circulación de mercancías en un territorio determinado, se puede presentar de la forma siguiente:

- a)** Impuestos al tránsito
- b)** Impuesto de circulación
- c)** Impuesto de extradición
- d)** Impuesto de Introducción.

## ***1.6. Impuestos Federales, Estatales y Municipales***

Estos son de acuerdo al legislador que los establezca y el lugar en que se apliquen dichos impuestos serán Federales, los creados por el Congreso de la Unión, y su aplicación es en toda la República.

Los Estatales son creados por los Congresos Locales, y su aplicación será dentro del territorio de una Entidad Federativa.

Los Municipales son creados por los Congresos Locales y su aplicación será dentro de un municipio.

En el ámbito federal para 2001, los impuestos que actualmente existen son:

1. Impuesto sobre la renta
2. Impuesto al activo
3. Impuesto al valor agregado
4. Impuesto especial sobre producción y servicios
  - a) Gasolina y Diesel
  - b) Bebidas alcohólicas
  - c) Cervezas y bebidas refrescantes
  - d) Tabacos labrados
- 5.- impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
- 6.- Impuesto sobre automóviles nuevos
- 7.- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por la ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

8.- Impuesto a los rendimientos petroleros

9.- Impuesto al Comercio Exterior

a) a la Importación

b) a la Exportación.

10.- Accesorios.

Sobre estos últimos el Código Fiscal de la Federación establece que son:

1.- Gastos de ejecución

2.- Recargos

3.- Multas

4.- La indemnización del 20% por cheque devuelto.

En el ámbito estatal, el caso del Estado de México, en 2001 existen los siguientes:

1.- Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal

2.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos automotores

3.- Impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados.

4.- Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.

A nivel municipal en el estado de México actualmente existen los siguientes:

- 1.- Impuesto predial
- 2.- Impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones sobre bienes inmuebles
- 3.- impuesto sobre Fraccionamientos
- 4.- Impuesto sobre anuncios publicitarios
- 5.- Impuestos sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.
- 6.- Impuestos sobre prestación de servicios de hospedaje.

### ***1.7. Derechos Municipales***

Los derechos son los segundos ingresos en importancia después de los impuestos, a estos suele denominárseles en otros países (España, Italia, y Sudamérica) Tasa o Taxa.

La legislación Mexicana, en el Código Fiscal de la Federación, los define de la siguiente manera: Artículo 2 Fracción V. 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 organismos descentralizados.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Los elementos básicos son:

El primer elemento es que se tiene la obligación de pagar esta contribución, cuando un particular hace uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación.

Son bienes de dominio público de la Nación los que se contemplan en el Artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales:

- 1.- los de uso común.
- 2.- los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.- los enumerados en la fracción II del artículo 27 de la CPEUM, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3 de esta ley.
- 4.- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores
- 5.- Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos conforme a la ley.
- 6.- Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad Federal
- 7.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.
- 8.- los terrenos Baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienable e imprescriptible
- 9.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad Nacional.
- 10.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
- 11.- los muebles de propiedad Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y los expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, las piezas etnológicas y paleontológicas, los especímenes tipo de la flora y de la fauna, las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones,

películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos y

12.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del Patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés Nacional.

13.- Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio Mexicano en los términos del reglamento respectivo.

Es la ley federal de derechos en su título II, la norma que nos enumera cual será la cuota que se tiene que pagar por cada bien usado o aprovecharlo.

El segundo elemento de la definición legal de Derecho, es el recibir servicios que presta el Estado por sus funciones de Derecho Público.

La misma ley federal de derechos, antes mencionada, en su título I, no enumera todos los servicios que son prestados por todas las Secretarías de Estado.

Derechos que no se deben de cobrar.

El maestro Raúl Rodríguez Lobato, manifiesta que “se considera como no aconsejable el cobro de los derechos cuando el pago del gravamen es un estorbo para la finalidad del estado, por ejemplo el servicio de justicia”.<sup>13</sup>

Otro tipo de servicios que no se debe de cobrar es el que se solicita en el cumplimiento de una obligación pública, por ejemplo el solicitar la credencial para votar.

---

<sup>13</sup> Op. Cit. Rodríguez, Nota 17, p. 62.

## **Características.**

Las características Legales de los Derechos según el maestro Rodríguez Lobato son:

- a.) El servicio que se preste al usuario debe ser aprovechado directa e individualmente por este
- b.) El servicio debe prestarlo la administración activa o centralizada, también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- c.) El cobro debe fundarse en la ley
- d.) El pago es obligatorio
- e.) Debe ser proporcional y equitativo.<sup>14</sup>

### **1.8. Contribuciones de Mejoras**

El Código Fiscal de la Federación las define como:

Artículo 2, fracción II. Contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

La doctrina las ha denominado: tributo especial, contribución especial, impuesto de plusvalía, impuesto de planificación, derechos de cooperación.

La doctrina mexicana prefiere el nombre de Contribución de especial. Es el caso de Emilio Margain Manautou, señala que “la contribución especial que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasiono la

---

<sup>14</sup> Op. Cit. Rodríguez, Nota 17, p. 62.

realización de una obra o un servicio público de interés general, que los beneficia o los beneficia en forma especial.”<sup>15</sup>

Características:

- a) Se cubren solo cuando existe un beneficio especial por la realización de una actividad Estatal de interés general
- b) El cobro debe fundarse en la ley
- c) La prestación del servicio o la realización de la obra debe efectuarla la Administración activa o centralizada
- d) La prestación debe ser proporcional y equitativa
- e) El pago es obligatorio.

La única contribución de mejoras a nivel Federal es Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

### ***1.9. Aportaciones de Seguridad Social***

La doctrina no considera a las Aportaciones de Seguridad Social, como contribuciones dado que sus fines son distintos a los de los de estos, el maestro Fernández Martínez considera que nuestro legislador las contempla como tales, tanto en la Ley de de Ingresos de la Federación, como en el CFF, y se consideran créditos fiscales, únicamente con la finalidad de facilitar su cobro por los organismos descentralizados, creados en esta materia, en virtud de que pueden aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, dotándolos de un instrumento privilegiado, indispensable, para que cobren en forma oportuna, rápida y fácilmente, las Aportaciones de Seguridad Social no cubiertas por los sujetos obligados dentro de los plazos legales respectivos, en los términos de la ley correspondiente.

---

<sup>15</sup> Op. cit. Margain, Nota 18, pag. 63.



Según el CFF en su artículo 2, Las aportaciones de Seguridad Social son:

:

II.- Aportaciones de Seguridad Social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado.

La doctrina denomina a esta contribución como exacciones parafiscales, el Maestro Sergio Francisco de la Garza sobre estas, establece las siguientes características:

1.- Son obligatorias, es decir, que la fuente de ellas no esté ni en la voluntad unilateral del obligado, ni tampoco que surjan de un acuerdo de voluntades.

2.- Que no se trate de algunas de las figuras tradicionales (impuestos, derechos o contribuciones especiales)

3.- Que estén establecidas a favor de organismos públicos descentralizados, esto es no estar establecidos a favor de la administración activa del Estado.

4.- En el derecho Mexicano es indiferente el que esos ingresos estén previstos en el presupuesto o no lo estén. Es cierto que originalmente las parafiscalidades se presentan como fenómenos financieros extra-presupuestarios, y que la doctrina señala esta circunstancia como propia de la parafiscalidad, pero en México a partir de 1965 quedaron incorporados al presupuesto, en el ramo de Organismos Públicos descentralizados, los ingresos de algunos de estos organismos.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco; Diccionario Jurídico, 3º Edición, 2004.

Son sujetos pasivos de estas aportaciones son las personas físicas o morales que tengan obligaciones en materia de seguridad social.

Las aportaciones de Seguridad Social tienen su fundamento constitucional en el Art. 123 Fracción XXIX, el cual indica que es de utilidad pública la ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Sobre la clasificación de las Aportaciones de Seguridad Social, la fracción II del Artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación nos las enumera:

II.- Aportaciones de Seguridad Social.

1.- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

2.- Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores

3.- Cuotas del sistema de ahorro para el retiro a cargo de los patrones

4.- Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores

5.- Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares

## **CAPÍTULO V**

### **1. EL PREDIAL**

#### *1.1. El contexto internacional*

En un escenario en el que la alta movilidad del capital financiero le permite cambiar de localización en segundos sin dejar rastro de su paso, el impuesto inmobiliario reaparece como una opción ventajosa y accesible debido a la inmovilidad del suelo y lo que está adherido a él, porque no cambia de lugar.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria dentro del cual destaca por su importancia el impuesto predial, se ha convertido en uno de los indicadores que reflejan el avance de los procesos de descentralización fiscal en materia de ingresos y por consecuencia el grado de autonomía financiera de sus gobiernos locales. En el ámbito internacional, la mayor importancia del impuesto predial como fuente de ingresos se observa en el Reino Unido, Canadá y Estados Unidos donde este impuesto representa más de 2.5% de su Producto Interno Bruto en el año 2008, los países latinoamericanos apenas rebasaron el 1% como Uruguay, Colombia, Chile, Argentina y Brasil, y los que están por abajo del 0.5% están México, Panamá, República Dominicana y Honduras<sup>1</sup>, como se puede observar el bajo nivel recaudatorio hace evidente el fuerte potencial que tienen estos países para aumentar el desempeño de este impuesto mejorando la administración tributaria, incluso sin aumentar las tasas.

Existe una gran diversidad al interior de cada país, debido a la situación particular de la administración subnacional o municipal, que cuenta con la potestad tributaria o tienen algunas funciones administrativas en la materia.

---

<sup>1</sup> LARIOS, Velarde Mario; Rev. del Instituto Mexicano del Seguro Social, Hermosillo, Son. 2008.

Por lo general, en América Latina, el impuesto predial es competencia del ámbito municipal; aunque, no existe uniformidad en la asignación de las competencias fiscales y llevar a cabo una administración integral como el mantenimiento y actualización del catastro, la valuación, la recaudación misma y la cobranza, debido a la complejidad técnica y los costos que estas actividades implican, además de aspectos culturales y estilos de gobierno, en muchos casos, estas competencias se comparten con el poder central, sobre todo lo que se refiere a la actualización y mantenimiento de los catastros, la valuación de los predios y las exenciones en el cobro del impuesto.

Uno de los rasgos más comunes del impuesto predial en Latinoamérica es el peso de las exenciones, las cuales incluyen entidades de enseñanza, investigación, cultura, hospitales y deportivas. Son también sujetos a este mismo tratamiento entidades como las embajadas, inmuebles gubernamentales, templos religiosos, sedes de partidos políticos y cooperativas, medios de comunicación, cementerios, inmuebles afectados por los planes urbanos, terrenos en construcción, patrimonio histórico, áreas de preservación ambiental, inmuebles de bajo valor y construcciones nuevas. Países como Argentina y Brasil incluyen también a los jubilados y ancianos, viudas, pensionados y huérfanos, familias de bajos ingresos, portadores de enfermedades crónicas o deficiencia y ex combatientes.

La base del cálculo más común es el valor que se calcula en función de la tierra y la construcciones, lo que grava a las mejoras, otra posibilidad menos difundida pero calificada como la más conveniente desde el punto de vista económico, es aquella que toma en cuenta el valor de la renta y el valor de la tierra independientemente de las mejoras, por lo que no altera las decisiones sobre el desarrollo de la tierra. Existen otras bases de cálculo que no están relacionadas con el valor del inmueble, como es el caso de Zacatecas y el Estado de México.

Respecto a las tasas, lo más conveniente es tener una estructura sencilla para hacer más fácil su administración, como en Costa Rica, que tiene una tasa única en todo el país, la mayoría de los países latinoamericanos parten de una clasificación común que considera los terrenos baldíos, los inmuebles residenciales y no residenciales, en cada una de las cuales se aplican tasas progresivas que consideran diferentes rangos, lo que complica todavía más su instrumentación y puede fomentar la elusión fiscal, considerando que buena parte de estos sistemas toman como base la información que otorga el mismo contribuyente.

La información catastral sobre el valor de los inmuebles y sus propietarios es poco confiable en América Latina, debido a problemas tanto tecnológicos como de tenencia de la tierra, resultando de procesos informales de ocupación de predios, lo cual dificulta contar con registros actualizados y apegados a la realidad, sin embargo existen acciones que destacan por su impacto en la actualización catastral, como la coordinación entre el catastro y el registro público de inmuebles, la introducción del catastro multifinanciado más allá del fin meramente recaudatorio, los programas de modernización catastral mediante la asignación de una proporción de los recursos recaudados por este impuesto, así como la capacitación de recursos humanos, debido a estas limitaciones, el auto-avalúo se ha convertido en una práctica cada vez más común como mecanismo para mantener actualizada la información pero la valuación realizada por este método, o bien por valuadores públicos o privados, representan en la mayoría de los países alrededor de un 30% del valor comercial de los inmuebles y existen casos excepcionales en los que llegan a un 80% y el rezago de evaluación típico es de 10 años.

La recaudación del impuesto inmobiliario no es fácil, ya que requiere de una atención especial en cada uno de los elementos básicos: el catastro resulta complejo, pues la mitad de las propiedades presentan problemas de inscripción y legalidad en cuanto a la titularidad de los propietarios; el avalúo enfrenta el

problema de mercados inmobiliarios imperfectos que no ofrecen datos confiables sobre los valores de transacción de las propiedades; los tratamientos diferenciales aplicados en el cálculo para determinar el impuesto a pesar de la existencia de una legislación en donde se establece tal procedimiento y finalmente la recaudación que está relacionada con serias deficiencias de las administraciones tributarias.

Es una práctica generalizada y frecuente encontrar subvaluación o valoraciones por debajo del valor real de los inmuebles con la finalidad de pagar un menor impuesto, lo que conviene también políticamente a los responsables de cobrarlo, ya que el cumplimiento voluntario es mayor si el contribuyente hace pagos inferiores. Otra deficiencia se localiza en la fase de la identificación de las propiedades y cálculo del avalúo, pues se involucran funciones tanto de los catastros como de la administraciones tributarias que deben realizarse de manera integrada o por lo menos coordinada, con respecto a la conveniencia de administraciones centralizadas o descentralizadas en los gobiernos locales, desde el punto de vista teórico presenta una de las ventajas más importantes, que es la “cercanía con el contribuyente”, ya que conoce mejor la localidad, tiene menos costo de movilización y es más cómodo para el usuario realizar trámites de pago, ello es posible aun cuando la potestad de aprobar y modificar leyes se mantenga en el gobierno central, siempre que exista una coordinación muy estrecha y un esfuerzo compartido en materia catastral. Una administración tributaria eficiente debe tomar en consideración los siguientes elementos: igualar en lo posible los avalúos catastrales con los valores de mercado de las propiedades, destinar mayores recursos técnicos, financieros y humanos a las fiscalizaciones de las nuevas construcciones y mejoras, descentralizar la administración del impuesto aun cuando parte de la potestad tributaria se comparta con otros ámbitos de gobierno, simplificar el proceso de controversias, eliminar moratorias y subvenciones para los morosos.

## ***1.2. El contexto nacional***

En México, las potestades tributarias para establecer el impuesto a la propiedad inmobiliaria fueron transferidas del ámbito estatal a los municipios a partir de la reforma al artículo 115 constitucional en el año de 1983. El decreto que contiene esta reforma señala en su fracción IV las fuentes de ingresos de los ayuntamientos, además de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.

La primera fuente de ingresos que se precisa en este texto es la contribución del impuesto a la propiedad inmobiliaria (predial), así como de las acciones referidas a su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, y mejora o cambio de valor. En la segunda reforma del artículo 115 constitucional en el año de 1999, se adiciono a la fracción IV la obligación de pagar contribuciones por parte de las empresas paraestatales que anteriormente estaban exentas. Así también, se otorgan facultades a los ayuntamientos para presentar a las legislaturas estatales cambios en las cuotas y tarifas, tablas de valores unitarios de suelo y construcciones aplicables a los impuestos, derechos o contribuciones de mejoras. Aquellos municipios que así lo consideren conveniente para hacer efectiva esta potestad tributaria pueden celebrar convenios con los Estados para delegarles toda o parte de la administración de estas contribuciones. De esta forma, los municipios comparten la potestad tributaria del impuesto a la propiedad inmobiliaria con las legislaturas locales, sobre todo lo que se refiere al establecimiento de los valores y tasas.

## ***1.3. El impuesto predial en México***

Es el gravamen que recae sobre la propiedad o posesión de los bienes inmuebles.

Todo impuesto para su cálculo, contiene una estructura con elementos básicos, los cuales se establecen en la ley fiscal respectiva; estos elementos son:

**OBJETO:** Es la propiedad o posesión de predios urbanos, rurales y las construcciones permanentes que en ellos existen.

**SUJETO:** Es la persona física o moral a quien se le cobra el impuesto predial.

**BASE:** Es la cantidad sobre la cual se calcula el impuesto predial basado en el valor catastral.

**TASA:** Es el porcentaje que se aplica a la base para obtener el monto del impuesto predial.

### **5.3.1. Antecedentes del impuesto predial en México**

Tres momentos históricos han sido parte-aguas en la evolución del municipio mexicano, momentos que se reflejan en la Reforma del Impuesto Predial en México, los cuales son:

- La constitución de 1917.
- Las reformas de 1983
- Reforma de 1999.

#### **1.3.1.1. Constitución de 1917**

Fue el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno y el reconocimiento de su vocación social en la Constitución de 1917, en la que se le



reconoce autonomía, prohibiendo cualquier intervención en lo administrativo de autoridades ajenas al ayuntamiento, estableciendo además una relación directa entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

El constituyente de 1917 se da a la tarea de organizar el sistema de gobierno mexicano, reconocen en consecuencia dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal; de este último hace del municipio la base de su organización política y administrativa.

#### **5.3.1.2. Constitución 1983**

Se dio en febrero de 1983, cuando se publica la reforma al artículo 115, en la que el constituyente reconoce la necesidad de fortalecer financieramente al municipio, como premisa fundamental para consolidar su autonomía. Se preocupa el constituyente por garantizar un espacio tributario exclusivo al municipio y lo hace otorgándole las contribuciones inmobiliarias.

Con la reforma, se determina que la hacienda municipal se forma, entre otros ingresos, por las contribuciones que los congresos locales establezcan, pero en todo caso aquel sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, su división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

El artículo 115 establecía celebrar convenios con el gobierno estatal, a fin de que continuara administrando dichos impuestos, fijándose en los convenios respectivos un porcentaje sobre la recaudación por el servicio de administración proporcionada, misma que oscilaba entre el 20 y el 30% en los diferentes estados.

### **5.3.1.3. Constitución de 1999**

El tercer momento histórico, son las Reformas de Fondo Hacendario en la Reforma Constitucional Municipal de 1999 en la evolución del municipio mexicano, esto con motivo de la reforma al artículo 115 constitucional, mismo que regula el régimen municipal, teniendo las facultades de proponer lo siguiente:

- Tablas de valores unitarios de suelo y construcción.
- Cuotas y tarifas de contribuciones.
- Los valores unitarios de suelo deberán ser equiparables a los de mercado.

Los municipios propondrán a la legislatura Local las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, con base en las cuales se les deberá pagar sus contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Los valores de suelo deberán ser equiparables a los de mercado, para cuyo fin las legislaturas Estatales en coordinación con los municipios respectivos adoptarán las medidas necesarias, correspondiendo a dichas Legislaturas su aprobación.

## ***1.4. La recaudación en México***

La carga fiscal por impuesto predial es de las más bajas del mundo, ya que el total de la recaudación solo represento 0.19% del PIB (Producto Interno Bruto) en 1999, mientras que el potencial recaudatorio se calcula en dos veces y medio por arriba del actual, lo que equivale a 0.5% del PIB considerando los parámetros internacionales. Alrededor de 70% de la recaudación nacional de este impuesto se concentra en seis entidades federativas y alrededor de 40% solamente en el Distrito Federal, por lo que en 2004 se registro una recaudación de 754 pesos

corrientes por habitante, en contraste con el promedio nacional de 167 pesos y de 96 pesos para Aguascalientes, con lo que alcanzo el lugar 17 de las 32 entidades federativas; en los últimos lugares están Tlaxcala, Chiapas y Oaxaca con menos de 30 pesos de recaudación por habitante durante el mismo año<sup>2</sup>.

No obstante, en el caso de algunos municipios como los semiurbanos y rurales se acentúan mas los rezagos en materia de modernización catastral y actualización de valores catastrales por falta de recursos financieros y recursos humanos capacitados, independientemente de una actualización de tasas, no existe una adecuada tipología municipal que incorpore esta gran diversidad, por lo que las generalizaciones han prevalecido en el diseño de las políticas públicas en esta materia. Asimismo, los Estados reproducen los mismos vicios con los municipios, que aquellos presentados en las relaciones intergubernamentales entre Estados – Federación, sobre todo en lo que se refiere al centralismo y a la asignación discrecional de los recursos.

El tesorero del municipio de Jesús María en el estado de Aguascalientes, señala que los principales problemas que encontró cuando se hizo cargo de esta función a principios del año 2007 fueron: “mucho rezago, cartera vencida, la cultura de los tradicionales descuentos, largas filas por faltas de sistemas automatizados para el cobro, desactualización de los valores catastrales por cuestiones políticas, etc.”. Las acciones emprendidas se orientaron a la actualización de algunos valores catastrales muy rezagados en relación a su valor comercial, pues anteriormente se pagaba un impuesto de 55 pesos por 5 hectáreas y ahora se pagan 200 pesos, esto se logro con la actualización catastral dejando iguales las tasas y es que en este municipio la tierra había incrementado su valor, lo que valía antes mil pesos ahora vale 300 o 500 mil. Estas medidas permitieron elevar la recaudación en un más de un 100%, pero la gente ha visto los beneficios, ya que se ha duplicado la infraestructura para el servicio de

---

<sup>2</sup> Secretaria de hacienda y Crédito Publico; Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Diagnostico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales. 2008. Pag. 249-285.

recolección de basura, ampliando la cobertura con nuevas rutas, se le dieron apoyos directos a la población que por diversos problemas pide ayuda, así como el pago de préstamos con Banobras para parques recreativos<sup>3</sup>. Los predios rurales han seguido otra dinámica muy diferente y no están contemplados en los planes de modernización catastral e incremento de las cuentas catastrales de este municipio.

### ***1.5. La base y tasa***

El monto del impuesto predial es el resultado de la combinación de dos elementos: la valoración de las cuentas catastrales y las tasas o cuotas que se aplican en cada tipo de terreno construido o no, ya sea rustico o urbano, sin embargo existe una gran diversidad de criterios para llevar a cabo esta valorización en cada una de las entidades federativas, por lo que una de las primeras estrategias tendieron que ser la armonización de esta diversidad de tasas y objetos con la finalidad de establecer políticas comunes en todo el país, que permitieran la simplificación de la valorización catastral y transitar hacia la valoración de mercado como uno de los mecanismos más acordes con el valor real de los terrenos.

La estrategia para el fortalecimiento de este impuesto debe estar orientada a disminuir la diversidad de tasas y a incidir en las insuficiencias o en los mecanismos de valoración catastral, considerando criterios de carácter nacional que incluye la armonización de tasas y objetos. Un mecanismo es considerar la utilización del mercado para simplificar la valoración catastral.

El valor catastral es el más usado en la mayoría de las entidades federativas para calcular el impuesto predial y solamente en los estados de Jalisco

---

<sup>3</sup> Idem.

y Querétaro se usa el valor comercial. Sin embargo, el valor fiscal, el valor del avalúo, el valor declarado por el contribuyente y el valor de operación para el traslado de dominio son algunos de los más comunes.

Así mismo, al interior de cada entidad federativa se da una gran diversidad de tasas y cuotas; sin embargo, destaca un criterio general mediante el cual se asigna una tasa menor a los terrenos construidos en contraste con los no construidos. Alrededor de esta división se dan grupos de tasas que van desde 1% al millar para las construcciones de interés social hasta 2.45% al millar para otro tipo de edificaciones. En cambio, los terrenos no edificados se les aplican una tasa de hasta 10.96 al millar anual<sup>4</sup>. Lo que se observa en las leyes de ingreso de cada municipio en el año de 2007, es que no existe una correspondencia entre niveles de tasas y monto de recaudación, por lo que el hecho de aprobar tasas más elevadas no garantizara por sí mismo el aumento de los ingresos por concepto de esta contribución. En el ámbito nacional, las entidades federativas que mas recaudan no siempre tienen un valor catastral actualizado, es decir, menos alejado de su valor comercial, lo cual sugiere que existe una serie de factores y que tienen que ver con otros elementos como la plusvalía y la dinámica económica de cada zona urbana en particular.

## ***1.6. Exenciones fiscales***

De acuerdo con el artículo 115 fracción IV: “solo 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”, este texto fue resultado de las reformas constitucionales de 1999, con lo cual se tenía la expectativa de que los municipios pudieran incrementar su recaudación, dada la facultad de cobrar el impuesto a la propiedad raíz, sobre todo

---

<sup>4</sup> Idem.

a las paraestatales de los tres ámbitos de gobierno o bien particulares que usan estos bienes con fines distintos a los establecidos en la ley que les dio origen.

Sin embargo, la experiencia indica que la recaudación no se ha incrementado significativamente debido a los recursos interpuestos por diversos organismos públicos, por lo que los municipios no han podido traducir en mayores ingresos el mandato constitucional que elimina estas exenciones, precisamente para fortalecer sus finanzas publicas. Se suma a lo anterior el hecho de que no haya desarrollado en México otras opciones de ingresos municipales alrededor de este impuesto, como son las plusvalías y las contribuciones se ven reducidos, dadas las políticas de descuentos que por lo regular se establecen en las leyes de ingresos municipales.

### ***1.7. Marco jurídico del impuesto predial***

Uno de los principales ingresos propios de los municipios, es la recaudación del impuesto predial, para que pueda ser recaudado de manera eficaz y eficiente es de vital importancia la existencia de un marco jurídico actualizado y solido.

La racionalidad económica indica que los gobiernos locales tienen ventajas comparativas frente al gobierno central para asignar ciertas responsabilidades de gasto y para ejercer el cobro de algunos impuestos. Sin embargo desde el punto de vista estrictamente económico, descentralizar estas potestades es solo una condición necesaria, más no suficiente, para alcanzar un mayor beneficio potencial de las asignaciones de ingreso y gasto.

### ***1.8. La modernización catastral***

Con las modificaciones al artículo 115 constitucional en 1983, los municipios estuvieron facultados para recibir las contribuciones de la propiedad inmobiliaria, administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como su participación en diversas actividades relacionadas con la regularización de la tenencia de la tierra urbana y reservas territoriales entre otras, lo anterior al mismo tiempo significó un fortalecimiento de sus fuentes de ingresos, planteó nuevos retos en materia de coordinación de los ayuntamientos con el Estado y la Federación para responder programas de modernización catastral promovidos desde estos ámbitos de gobierno.

El proceso de descentralización de esta potestad tributaria desde los Estados encontró serios obstáculos en la capacidad administrativa, técnica y normativa de los ayuntamientos, con el consecuente impacto negativo en la recaudación del impuesto predial. En este contexto, en 1987 Banobras instrumentó un programa de financiamiento y asistencia técnica para la modernización de los catastros urbanos del país a través de un programa integral, con objetivos específicos de modernización y metas de recaudación, con estrategias jurídicas, fiscales, técnicas y administrativas, con inversiones programadas, calendarios de ejecución, todos ellos apoyados con estudios de factibilidad financiera. Las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, en el año de 1989 despertaron el interés de los municipios por obtener por obtener mayores recursos a través del Fondo General de Participaciones, ya que se incorporó en la fórmula de distribución de participaciones la recaudación del predial y los derechos del agua potable, asimismo a partir de 1990 se modificó la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) para reducir la tasa de este impuesto de 10 al millar a 2 al millar en 4 años, lo que presionó para que los valores catastrales se movieran hacia los valores comerciales a fin de mantener el nivel de recaudación.

Destaca también el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), con la participación de la Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como el Registro

Agrario Nacional (RAN) en 1992, cuyo objetivo fue dar certeza jurídica mediante certificados parcelarios de uso común o individual a partir de una ubicación, delimitación y medición de linderos, asentados en un título con registro oficial. En 1993 se puso en marcha el Programa de Modernización Catastral dentro del programa de las 100 Ciudades, impulsado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la participación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), para reforzar tareas ya iniciadas por esta última institución en el estímulo de gobiernos y estatales que modernizaran su catastro en aspectos legales, técnicos y administrativos para fortalecer sus ingresos.

#### **5.8.1. Características del programa de modernización catastral**

- Cobertura: municipios más desarrollados de 17 entidades federativas (633 municipios).
- Estructura financiera de 50% de apoyos fiscales federales a fondo perdido y la otra de recursos crediticios de Banobras
- Primera etapa: elaboración de un diagnóstico de la situación que guarda el catastro en el municipio o estado. Acciones a llevarse a cabo, su costo, evaluación financiera del proyecto.
- Segunda etapa: ejecución de las acciones señaladas en el proyecto. Entre las más relevantes se señalan: elaboración de cartografía, puesta en marcha de sistemas de gestión catastral, elaboración de instrumentos jurídicos y administrativos, adquisición de equipo de cómputo y sistema base y supervisión técnica.

Entre los impactos más relevantes de este programa de modernización de catastros urbanos en México se señalan los siguientes:

- 30% de los proyectos se incorporaron al nuevo padrón catastral gráfico alfanumérico para cobrar el impuesto predial.



- 70% de los municipios actualizaron sus tablas de valores unitarios y un porcentaje similar cuenta con instrumentos de revaluación masiva.
- Se avanza en la concepción del catastro, no solo como cartografía, sino como un sistema de información especializado multifuncional que apoya otras actividades del desarrollo urbano más allá de lo fiscal, como la planeación urbana, la dotación de servicios públicos, la regulación de la tenencia de la tierra y la de los asentamientos humanos, la fijación de los límites territoriales y la regularización de los usos de suelo urbano.
- Varias entidades federativas optaron por la creación de institutos catastrales como organismos desconcentrados del Estado o bien descentralizados con patrimonio propio. Con ello se fortaleció el uso de la función catastral.
- Información de tecnología más adecuada para la valuación masiva de predios y construcciones de manera automatizada.
- Mayor apoyo entre catastros del país para explorar nuevas potencialidades de la información catastral.
- Más recursos humanos calificados en materia catastral
- La recaudación nacional del impuesto predial (1989-1995) logró revertir la tendencia a la baja que se venía observando a principios de la década de 1980, por lo que se logró el objetivo del programa, sobre mejorar la capacitación de recursos propios a favor de las haciendas municipales.
- Se redujo el promedio de subvaluación del valor catastral respecto al comercial ya que en 1985 era de 81.56% y en 1995, después del programa de modernización de catastro bajó a 50.54% pero todavía del parámetro aceptable que es del 10%.
- El elevado costo de la modernización catastral muestra que es necesario establecer estrategias para hacer una inversión acorde al potencial recaudatorio de la zona y no de manera generalizada, de esta manera se lograra reducir los costos del programa.
- El financiamiento de catastro a la modernización catastral en el periodo de 1988-1996 se concentro en entidades como Nuevo León, con más de 100

millones; Baja California, con alrededor de 54; Sonora; Puebla, 41 Chihuahua, 37 y Durango, 34, con resultados muy significativos en todos los casos. Por ejemplo, en Sonora se creó el Instituto Catastral y Registral del Estado, producto de una legislación de las más avanzadas del país que prevé el permanente registro y actualización de los valores catastrales, la coordinación entre el Registro Público de la Propiedad y el Catastro, así como una participación activa de los municipios en este instituto<sup>5</sup>.

Sin embargo sigue existiendo una gran diversidad de bases y tasas del impuesto predial, lo que dificulta el análisis comparativo entre cargas fiscales, los proyectos se vieron interrumpidos por los cambios de administración, las empresas contratadas no han logrado garantizar una adecuada ejecución de los proyectos, así como los proveedores de equipo y programas de cómputo no han podido tipificar su oferta tecnológica. Además se ve la necesidad de crear un mecanismo para mantener de manera permanente los valores catastrales, mediante tasas progresivas que correspondan a los rangos de valor de los inmuebles para que pague más el que más tiene.

Estudios más recientes del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) muestran que el promedio nacional del rezago en la actualización de los valores catastrales respecto al valor comercial se ubica en 46% en el año 200, empero el rango del conjunto de las entidades federativas va desde 10 hasta 90% de subvaluación, entre los estados que se ubican entre 30% o menos están: Aguascalientes, Baja California Sur, el Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, en cambio los estados que están en 70% o más son: Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tamaulipas. A esta desactualización de los valores catastrales se suma la baja eficiencia recaudatoria respecto a las cuentas facturadas, ya que estados como Oaxaca, Chiapas y Guerrero ocuparon los últimos lugares en el año 2003, con 25% de

---

<sup>5</sup> Idem.

recuperación respecto a lo facturado, en cambio el Distrito Federal supero con 10 puntos porcentuales el promedio nacional, alcanzando 61% en el mismo año, lo anterior muestra que la actualización de los valores catastrales es solo una parte de la modernización, pero no es suficiente para garantizar una mayor recaudación del impuesto predial.

Actualmente, se están promoviendo acciones a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, conjuntamente con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas (INDETEC), así como el Instituto de Catastro del Estado de Puebla, orientadas a la modernización del catastro para incrementar la recaudación del impuesto predial. Sin embargo se trata de acciones orientadas a proyectos específicos, con la modernización catastral que promueve la capacitación de funcionarios del área de finanzas y legisladores, estableciendo a la vez una coordinación más amplia con otras instituciones relacionadas, como Banobras y el área de desarrollo urbano de SEDESOL. La meta es que los municipios alcancen una recaudación del impuesto predial equivalente a 0.5% del producto interno bruto (PIB) en el año 2010 y de 1% en el año 2015. Sin embargo, estas acciones han resultado insuficientes, ya que no se ha generalizado al conjunto de los municipios del país.

En los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria sobre esta temática se señalan como prioridades los siguientes aspectos:

- Modernización del catastro, del Registro público de la Propiedad y de los sistemas de recaudación municipal, con el apoyo de una instancia federal fundamentalmente para buscar financiamiento.
- Que los ayuntamientos cuenten con la facultad de aprobar, para cada ejercicio fiscal anual, sus bases, cuotas, tarifas y tablas de valores catastrales conforme a las bases normativas contenidas en las leyes de

Hacienda Municipal y modificadas por las legislaturas de los Estados para darle mayor autonomía al municipio para diseñar su política fiscal, garantizando los principios de igualdad, transparencia, audiencia y defensa de la legalidad.

- Incorporar la posibilidad de reelección de los presidentes municipales para facilitar el impulso de programas de mediano plazo, tales como la modernización del catastro.

En los municipios de Aguascalientes, la percepción de varios presidentes municipales es que la actualización catastral es importante y la gente la acepta si se le muestran los beneficios, aun en aquellos ayuntamientos con un elevado grado de marginación.

### ***1.9. Facturación, Recaudación y rezago del impuesto predial en México, en el periodo de 2000-2003***

El bajo esfuerzo recaudatorio de una gran parte de la mayoría de las tesorerías municipales, se expresa en un elevado monto de Impuesto Predial sin cobrar, del 2007 al 2010 de un monto acumulado de \$65,923.26 Millones de Pesos de Impuesto Predial Facturado. Los municipios cobraron el 64.39% equivalente a \$42,449.50 Millones de Pesos acumulando un rezago de \$23,473.75 millones de pesos<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Idem.

**1.10.** *Proporción de la recaudación de impuesto predial en México, respecto al PIB, 2000-2004.*

A partir del año 2000 se visualizaba una tendencia de crecimiento moderado en este indicador, en 2004 se ve una caída, al disminuir 0.25% síntoma preocupante ya que el impuesto predial es la fuente de ingresos más importante de los Municipios.

**1.11.** *La recaudación de predial como proporción del PIB, 2004-2007 en otros países.*

Destacando el hecho de que la cifra real para México en 2007, reflejaba una proporción de la recaudación del Impuesto Predial respecto al PIB nacional de 0.26% esta adecuación solo mejora en una posición y lo coloca dentro de los 10 Países Latinoamericanos con mayor recaudación con relación a la proporción que ésta representa de su PIB<sup>7</sup>.

- Nicaragua 0.00
- Honduras 0.02
- República Dominicana 0.05
- Costa Rica 0.24
- México 0.26
- Panamá 0.35
- Brasil 0.52
- Argentina 0.58
- Chile 0.69
- Colombia 0.71
- Uruguay 1.12

---

<sup>7</sup> Idem.

**1.12.** *La recaudación del impuesto predial percapita por entidad federativa en 2007.*

- Promedio Nacional \$ 162.99.
- Oaxaca, Chiapas y Tlaxcala tienen una recaudación per-cápita que no alcanza los \$40.00 anuales.
- En el Distrito Federal. Por su alto índice de densidad poblacional y en Jalisco y Quintana Roo por la gran inversión inmobiliaria en la región alcanzan cifras indicativas en este indicador.
- Solo 10 entidades superan el promedio nacional de recaudación per-cápita: y son: Sonora, Baja California, Querétaro, Chihuahua, Nuevo León, Baja California Sur, México, Quintana Roo, Jalisco y el Distrito Federal.

RELACION PORCENTUAL ENTRE VALORES CATASTRALES Y VALORES DE MERCADO.

ENTIDAD FEDERATIVA	%
Aguascalientes	30.0
Baja California	78.0
Baja California Sur	70.00
Campeche	92.5
Coahuila	100.0
Colima	35.0
Chiapas	65.0
Chihuahua	25.0
Distrito Federal	70.0

Durango	90.0
Guanajuato	26.0
Guerrero	17.5
Hidalgo	20.0
Jalisco	75.0
México	50.0
Michoacán	33.0
Morelos	30.0
Nayarit	10.0
Nuevo León	75.0
Oaxaca	60.0
Puebla	55.0
Querétaro	95.0
Quintana Roo	100.0
San Luis Potosí	95.0
Sinaloa	87.5
Sonora	90.0
Tabasco	30.0
Tamaulipas	80.0
Tlaxcala	10.0
Veracruz	80.0
Yucatán	15.0
Zacatecas	60.0
Promedio	58

La relación porcentual entre los valores catastrales y de mercado a desde un 10% hasta un 100%.

Coahuila y Quintana Roo reportaron que tienen al 100% equiparados sus valores catastrales con los de mercado.

Nayarit y Tlaxcala reflejan que su recaudación porcentual con valores de mercado están en 10%.

En Durango, Sonora, Campeche, Querétaro y San Luis potosí, la relación porcentual entre valores catastrales con valores de mercado están entre el 90% y 95% respectivamente.

En 14 entidades no se alcanza a superar el promedio nacional de la relación porcentual entre los valores catastrales con valores de mercado, el cual es el 58%.

### **1.13.** *El impuesto predial en el municipio de Tepic, Nayarit*

El impuesto predial en Nayarit es una contribución que hacen los ciudadanos que son dueños de un inmueble, ya sea vivienda, despacho, oficina, edificio o local comercial.

Este impuesto se calcula por medio de algunos factores como lo son la propiedad o posesión de predios urbanos, rurales y las construcciones permanentes que en ellos existen, la persona física o moral a quien se le cobra él, la cantidad sobre la cual se calcula el Impuesto basado en el valor catastral y el porcentaje que se aplica a la base para obtener el monto del impuesto.

#### **5.13.1. Pago por cálculo de propiedad**

Uno de los aspectos de mayor importancia para el cobro del Impuesto Predial en Nayarit es el cálculo de lo que debes de pagar por la propiedad, por medio del valor catastral del inmueble.

El primer criterio que se utiliza es la ubicación del inmueble. De acuerdo con la ubicación existen tres tipos de valor de suelo:



- Área de valor. Se realiza con base en un grupo de casas ubicadas en la misma área que tienen características parecidas en cuanto a infraestructura y equipamiento.
- Enclave de valor. Se hace cuando una porción de manzanas son notoriamente en valor y características, con respecto a los demás en un área determinada.
- Corredor del valor. Es cuando el inmueble se encuentra en una avenida o vialidad importante o muy transitada.

Una vez realizado el cálculo del valor del suelo, la siguiente fase para calcular el impuesto predial en Nayarit es el avalúo de la construcción. Para esto se toma en cuenta factores como: El tipo de inmueble y el número de pisos.

El impuesto predial en Tepic se paga y se calcula tradicionalmente de manera anual, durante los primeros dos meses de cada año. De igual forma se puede pagar de manera bimestral, a excepción de los contribuyentes que aportan la cuota mínima, es decir: los jubilados, pensionados o mayores de 60 años.

## **CONCLUSIONES**

La Reforma Constitucional en su Artículo 115, así como proporcione a los Municipios mayores obligaciones y responsabilidades, también proporcione mayor autonomía municipal al darles más atribuciones con respecto al manejo de las contribuciones inmobiliarias, lo cual no se ha reflejado en un incremento considerable en la recaudación de los impuestos inmobiliarios.

Los municipios del país pueden proponer ante sus Congresos Estatales anualmente, las tablas de valores unitarios de terreno y construcción, para así mantener los valores catastrales equiparables a los valores de mercado.

Se está instrumentado una modernización integral del Catastro y del Impuesto Predial.

De la misma manera es necesario que el municipio cambie sus sistemas de recaudación para hacerlos más eficientes

Igualmente es necesario que el municipio se modernice para que pueda tener una mayor recaudación y así poder brindar un mejor servicio a la sociedad que tanta falta hace en los servicios más elementales

## **PROPUESTA**

La recaudación de los impuestos a través de los ciudadanos por medio de mecanismos que puedan hacer más fácil y sencilla el pago de estos impuestos y estos puedan ser retribuidos a través del municipio a los ciudadanos en mas obra pública, y servicios públicos municipales que son muy necesarios para la población de un municipio

Los impuestos son pagos obligatorios que debemos hacer todas las personas al Estado, en la cantidad y forma que señalan las leyes.

La ley fundamental de nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se establecen los derechos y obligaciones de sus habitantes y de sus gobernantes.

Se trata de la norma jurídica suprema, y ninguna otra ley o disposición puede contrariarla.

Es en nuestra constitución Política donde se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto publico del país, es decir de pagar impuestos.

En nuestro país existen diversas contribuciones, además de los impuestos, como los derechos, los aprovechamientos, las aportaciones de seguridad social. Todas está debidamente reguladas por una ley especial.

Los impuestos son uno de los medios principales por los que el gobierno obtiene ingresos; tienen una gran importancia para la economía de nuestro país ya que gracias a ellos se puede invertir en aspectos prioritarios como la educación, la

salud, la impartición de justicia y la seguridad, el combate a la pobreza y el impulso de sectores económicos que son fundamentales para el país.

El no pagar impuestos impide al gobierno destinar recursos suficientes para cubrir las necesidades de nuestra sociedad, por lo que es fundamental que cumplamos con esta obligación.

#### PRINCIPIOS DE MODERNIZACION.

- Modernización del Marco Jurídico
- Gestión Catastral por Resultados y Sistema de Evaluación
- Procesos Catastrales Homogéneos
- Uso de la Tecnología de la Información en actividades Catastrales
- Implantación de las Políticas institucionales Catastrales.
- Implantación de Sistemas de Gestión de la Calidad Catastral
- Profesionalización de la Función Catastral y Ética en la Gestión
- Aplicaciones multipropósito en la función Catastral
- Participación y Vinculación con Dependencias y Organismos.
- Gestión Transparente y Comunicación Efectiva.

#### MODELO INTEGRAL.

#### VISIÓN INTEGRAL DEL MODELO.

- Reforzar la función de los catastros para fines fiscales y georeferenciación multifinilaria.
- Priorizar la función recaudatoria de las contribuciones inmobiliarias para favorecer el crecimiento económico local y el bienestar social.
- Ofrecer un modelo de referencia a las entidades para instrumentar acciones de mejora, modernización y actualización.

- Elevar eficiencia, eficacia, transparencia, certeza y calidad en servicios y productos que se ofrecen a ciudadanos y usuarios en general y certeza en la valuación.
- Adopción de medidas en base a diagnósticos específicos.

## REQUERIMIENTOS Y PREMISAS.

- Compromiso Institucional.
- Visión a largo plazo
- Cambio organizacional planeado.
- Adopción del enfoque participativo de los involucrados
- Mejoramiento del marco jurídico
- Incorporación de Tecnología de la información en todo el proceso
- Proyectos en base a rentabilidad de programas
- Enfoque integral.

## OBJETIVO DEL MODELO

- Impulsar la modernización de las instituciones catastrales en las entidades federativas y sus municipios, transformándolos en organismos eficientes, eficaces, rentables y a la vanguardia en el uso de tecnologías de la información, que garanticen certidumbre, equidad y confianza de los ciudadanos y usuarios de la información territorial en la certeza de los valores asignados a sus inmuebles.
- Generar una plataforma jurídica, operativa y tecnológica moderna en la gestión catastral, estandarizada y homologada en lo posible.
- Construir el catastro de cada entidad en un instrumento de apoyo que impacte en directamente en dos sentidos (georeferenciación para multipropósitos).

- En la obtención de la recaudación potencial del impuesto predial y otras contribuciones locales.
- En todos los procesos de la administración local que demanden de sus servicios y productos: Ingresos y egresos de la tesorería, obras públicas, plantación urbana, servicios públicos, etc.

#### ALCANCE DEL MODELO

- Compendio de las especificaciones del funcionamiento de los catastros y las acciones que deben tomar para lograr su fortalecimiento institucional.

#### MARCO DE REFERENCIA DEL MODELO

- Describirá el escenario ideal, lineamientos generales, que proponen a los catastros Estatales y Municipales.

#### IMPLANTACION DEL MODELO

- Describirá las etapas y acciones que implica su implantación en lo jurídico, en lo organizacional, tecnología de la información, etc.

#### COMPONENTES DEL MODELO

- Estará representado por cada uno de los principios de modernidad. El modelo describe, para cada uno, su objetivo, los procesos y sistemas propuestos, el marco institucional y los aspectos a reformar y actualizar.

#### NIVELES DE MODERNIDAD.

- Conjunto de parámetros que permitan identificar el grado de avance de cada entidad en materia de incorporación de los componentes del modelo. Será la base para identificar las acciones que cada entidad debe prever en el PEMCE.
- 

#### ACCIONES INMEDIATAS.

- Generar una plataforma jurídica, operativa y tecnológica, con el fin de homologar la función catastral en el país.
- Normar y homogenizar la función catastral en México.
- Brindar un servicio a la sociedad, rápido y de Calidad.
- Desarrollo de un catastro multipropósito, con aspecto social, económico y natural.

## **FUENTES DE INFORMACION**

### **I. NORMATIVIDAD**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Vigente 2011)

Código Fiscal de la Federación (Vigente 2011)

Constitución política del Estado de Nayarit (vigente 2011)

Ley de ingresos del Municipio de Tepic (Vigente 2011)

Ley municipal para el Estado de Nayarit (Vigente 2011)

### **III. BIBLIOGRAFÍA**

**ACOSTA**, Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, IX Edición, Ed. Porrúa, México 1990

**ARROYO**, Vizcaino Adolfo; Derecho Fiscal, 18ª edición, 2009.

**BURGOA**, Orihuela Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, Sexta Edición, Ed. Porrúa S.A. México, 1986

**CARMONA**, Romay Adriano; Programa de Gobierno Municipal, P19, 1997.

**CORDOBA**, Efrén; Curso de gobierno Municipal, Ed. Universitaria de Puerto Rico; Puerto Rico, 2003.

**DE LA GARZA**, Sergio Francisco; Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, XVII Edición, México, 2000.

**DIAZ**, Flores Manuel, Modernización de la gestión financiera en los municipios del estado de Aguascalientes. Ed. Universidad Autónoma de Aguascalientes. 2008. Pag. 55-72

**DIEZ**, Manuel María; Derecho Administrativo, Ed. Omega, Buenos Aires, Argentina, 1963.



**FLORES**, Zavala Ernesto; Elementos de Finanzas Publicas, Ed. Porrúa, México, 1959.

**GARCIA**, Oviedo Carlos; Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. EISA, México.

**GRECA**, Alcides; Principio del régimen Municipal.

**HERNANDEZ**, Antonia Ma.; Derecho Municipal, Vol. 1, Teoría General, Ed. Pepalme, Buenos Aires Argentina 1971.

**MARGAIN**, Manatuo Emilio; Derecho Fiscal, Ed. Oxford University, México 2001

**MARGAIN**, Manatuo; Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Ed. Porrúa; México 2011.

**MAYNES**, García Eduardo; Introducción a la Lógica Jurídica, Ed. Porrúa, México, 1991.

**OCHOA**, Campos Moisés; El Municipio su evolución institucional, Colección Cultura Municipal, Ed. BANOBRAS, México, 1981.

**OCHOA**, Campos Moises; La Reforma Municipal; IV Edición, Ed. Porrúa, México, 1985.

**QUINTANA**, Reldon Carlos; Desconcentración Territorial del Municipio, Agencias y Delegaciones, Revista El Municipio, Ed. CNEM, No. 6 Mexico, 2008.

**RENDON**, Huerta Teresita; Derecho Municipal, Ed. Porrúa, III Edición, México 2005.

**RODRIGUEZ**, Lobato; Ensayo "El Impuesto al Valor Agregado" Revista del Tribunal Fiscal, Enero-Abril 1979.

**ZAINZ**, De Bujando, Fernando; Hacienda y Derecho, Tomo VI, Ed. Instituto de Estudios Políticos, México 1973.

#### **IV. REVISTAS JURIDICAS**

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**; Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; Diagnostico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales ed. 2006. Pag. 249 a la 285

**Instituto Mexicano del Catastro;** Lic. Mario Fernando Larios Velarde  
Hermosillo Sonora, 2008.

#### **IV. DICCIONARIOS**

**ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA;** Europa-Americana, Espasa-Calpe S.A.  
Tomo XXXVII, España, 2006

**DICCIONARIO JURÍDICO;** IIJ-UNAM, Tomo de la letra L a la O; 2009.

**DICCIONARIO DE DERECHO;** de Rafael Pina Vara, Ed. Porrúa 2008.

**DICCIONARIO JURIDICO;** De la Garza, Sergio Francisco;, 3° Edición, 2004.

#### **VIII. INTERNET**

<http://www.indetec.gob.mx/cnh/intereses/docsInt/fenam.pdf>.

<http://www.rentasyventas.com/articulos/tepic/impuestopredial/articulo591.html?estado=Nayarit&ciudad=tepic>